

**PENGATURAN PENETAPAN STATUS HUKUM DESA ADAT DALAM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(ANALISIS PASAL 7, PASAL 7 AYAT (4), PASAL 8 AYAT (2) DAN
PASAL 98 AYAT (1) UU NO.6 TAHUN 2014 DAN PERATURAN
TURUNANNYA)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum

oleh :

Yusuf Woro Widhi Firmanto
Nim : 145010100111075



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2018

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

PENGATURAN PENETAPAN STATUS HUKUM DESA ADAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (ANALISIS PASAL 7, PASAL 7 AYAT (4), PASAL 8 AYAT (2) DAN PASAL 98 AYAT (1) UU NO.6 TAHUN 2014 DAN PERATURAN TURUNANNYA)

Oleh :

YUSUF WORO WIDHI FIRMANTO
NIM : 145010100111074

Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Majelis Penguji pada tanggal
dan disahkan pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum

Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H.

NIP. 19781215 200501 1001

NIP. 201106 830811 001

Mengetahui,

Ketua Bagian

Dekan Fakultas Hukum

Hukum Tata Negara

Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.

Dr. Tunggul Anshari SN. S.H., M.Hum

NIP. 19620805 1988021 001

NIP. 19760417 2005011 001

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa karya ilmiah hukum ini adalah hasil kerja saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang telah saya sebutkan sumbernya.

Jika di kemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain, saya sanggup dicabut atas gelar keserjanaan saya.

Malang,.....2018
Yang menyatakan,

Yusuf Woro Widhi F.
145010100111074



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, Pemilik sekalian alam, karena atas limpahan rahmat, petunjuk, dan perlindungan-Nyalah sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan ini untuk memenuhi tanggung jawab dalam memperoleh gelar kesarjanaan yang berjudul “PENGATURAN PENETAPAN STATUS HUKUM DESA ADAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. (ANALISIS PASAL 7, PASAL 7 AYAT (4), PASAL 8 AYAT (2) DAN PASAL 98 AYAT (1) UU NO.6 TAHUN 2014 DAN PERATURAN TURUNANNYA)” dapat diselesaikan sesuai dengan rencana dan memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan rasa terimakasih yang sekiranya tidak akan pernah bisa tergantikan atau tergambarkan dengan kata-kata, serta tidak akan pernah terbalaskan jasa beliau-beliau yaitu kepada orang tua penulis, Ayahanda F.X. Ngateman dan Ibunda Tatiana Ponilah, atas segala pengorbanan, harapan, semangat, kesabaran, doa yang tidak pernah putus yang diberikan kepada penulis. Tidak lupa penulis sampaikan terimakasih sebesar-besarnya kepada saudara-saudara saya kakak dan adik saya tercinta Yuven, Wenti, Winarno, Agustinus, Ririn, dan Monika yang telah memberikan begitu banyak dukungan dan doa selama ini.

Pada proses penyelesaian skripsi ini, penulis banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak dan oleh sebab itu maka pada kesempatan kali ini penulis menghaturkan terimakasih kepada:

1. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. Tunggul Anshari SN., S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara.
3. Bapak Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing Utama, terimakasih atas segala bimbingan dan nasihatnya serta memberikan saran dan kritik selama proses pengerjaan skripsi ini.
4. Bapak Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping, terimakasih untuk segala bimbingan serta telah sabar mendampingi penulis selama proses pengerjaan skripsi ini.

5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan ilmu yang luar biasa bermanfaat bagi penulis hingga pada tahap penulisan skripsi ini.
6. Kedua orang tua saya tercinta, Bapak F.X. Ngateman serta Ibu Tatiana Ponilah yang dengan sabar membesarkan dan mendidik penulis, serta tak pernah berhenti mendoakan yang terbaik untuk penulis.
7. Yang saya cintai Puput Brenda Afryanti, perempuan istimewa yang dengan sabar mendampingi setiap langkah saya, memberi dukungan dan nasihat-nasihat yang berguna untuk penulis.
8. Forum Mahasiswa Hukum Peduli Keadilan (FORMAH PK), terimakasih telah menjadi rumah yang nyaman, serta ilmu dan pengalaman yang sangat berharga untuk penulis. Teruslah berjaya dan tetap membumi.
9. Rekan-rekan saya yang luar biasa JAMBU ALAS (Brenda, Hernawan, Mamat, Aldi Gelek, Ikul, Vino, Sien, Gustaf, Oji, Perdana, Nyala, Aldira, Duo Alam, Eben, Dhira, Dika, Cim, Churun, Liza, Dede, Farah, Avi, Kiki dll) terimakasih untuk pengalaman yang boleh kita lewati, untuk semua dukungan untuk setiap langkah yang saya ambil. Suatu kebanggaan menjadi bagian dari kalian.
10. Adik-adik saya di Formah PK angkatan 2015, 2016, 2017 yang menyebut diri sebagai Susu Terong, Batu Kali, dan Sempak Basah. Terimakasih untuk hiburan dan pengalaman yang boleh penulis lewati bersama kalian.
11. Keluarga besar Forum Mahasiswa Hukum Tata Negara (FORMATERA) yaitu Vino, Putra, Akbar, Aziz, Ucha, Meyta, Shofi, dan Habibah, terimakasih untuk nasihat-nasihat, diskusi-diskusi dan dukungan moral yang berguna untuk penulis.
12. Keluarga besar Brother Of Fire, Alumni Seminari Mertoyudan Angkatan 99 (Aryo, Dinus, Boni, Yung, Vian, Vino, Pingki, Ahok, Veri B, Veri P, Daniel, Ryan, dll) yang telah memberi banyak masukan untuk penulis.
13. Untuk orang-orang yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, yang telah berperan dalam hidup penulis, serta mendukung pengerjaan skripsi ini.

Harapan penulis, semoga skripsi ini dapat berguna bagi pembaca pada umumnya, khususnya bagi Akademisi Hukum, para pembuat kebijakan, para aktivis organisasi kemasyarakatan serta teman-teman yang berkecimpung dalam dunia hukum, sehingga dapat menambah khasanah keilmuan dan dapat menjadi bahan diskusi yang sangat akademis.

Malang, Oktober 2018

Penulis



RINGKASAN

Yusuf Woro Widhi F., Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, Oktober 2018, PENGATURAN PENETAPAN STATUS HUKUM DESA ADAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. (ANALISIS PASAL 7, PASAL 7 AYAT (4), PASAL 8 AYAT (2) DAN PASAL 98 AYAT (1) UU NO.6 TAHUN 2014 DAN PERATURAN TURUNANNYA), Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum., Ibnu Sam Widodo, S.H, M.H.

Skripsi ini di latarbelakangi oleh dinamika pengaturan tentang penetapan desa adat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang belum juga menunjukkan perkembangan. Peraturan yang ada masih simpang siur dan tidak konsisten antara peraturan satu dengan lainnya sehingga mengakibatkan lambannya upaya penetapan desa adat di Indonesia. Dalam penelitian ini juga membahas perlu atau tidaknya ada pengaturan lebih lanjut yang secara khusus membahas tentang penetapan desa adat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk Untuk mengidentifikasi secara mendetail mekanisme penetapan status hukum desa adat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia serta untuk mengetahui apakah diperlukan pengaturan lebih lanjut yang secara khusus mengatur tentang penetapan status hukum desa adat di Indonesia.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan perundang-perundangan yang mengatur tentang penetapan desa adat belum dapat mengakomodir mekanisme dan prosedur penetapan desa adat secara efisien. Hal itu terjadi karena adanya inkonsistensi yang terdapat dalam masing-masing peraturan baik itu dalam UU Desa maupun pada peraturan-peraturan turunannya. Oleh karena itu, diperlukan adanya perbaikan atau revisi terhadap peraturan turunan dari UU Desa yaitu PP dan Permendagri yang terkait tentang penetapan desa adat.

SUMMARY

Yusuf Woro Widhi F., Constitutional Law, Faculty of Law, Brawijaya University Malang, October 2018, REGULATION OF DETERMINATION OF ADAT VILLAGE STATUS IN LAW REGULATION. (ANALYSIS OF ARTICLE 7, ARTICLE 7 VERSES (4), ARTICLE 8 VERSES (2) AND ARTICLE 98 ARTICLE (1) Law NO. 6 of 2014 AND ITS DATA REGULATION), Ngesti Dwi Prasetyo, SH, M.Hum., Ibnu Sam Widodo , SH, MH

This thesis is in the background by the dynamics of the regulation regarding the determination of traditional villages in the laws and regulations in Indonesia that have not yet shown progress. The existing regulations are still confusing and inconsistent between the regulations with each other resulting in the slow attempt to determine the traditional villages in Indonesia. In this study also discusses whether or not there should be further arrangements specifically discussing the determination of traditional villages.

The purpose of this study was to identify in detail the mechanisms for determining the status of customary village law in Indonesian law and to find out whether further regulation is needed specifically regulating the legal status of adat villages in Indonesia.

The results obtained from this study indicate that the laws and regulations governing the determination of traditional villages have not been able to accommodate the mechanisms and procedures for determining traditional villages efficiently. This happened because of the inconsistencies contained in each of the regulations both in the Village Law and the derivative regulations. Therefore, it is necessary to improve or revise the rules derived from the Village Law, namely PP and Permendagri related to the stipulation of traditional villages.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
KATA PENGANTAR	iv
RINGKASAN	vii
SUMMARY	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I	Error! Bookmark not defined.
PENDAHULUAN	Error! Bookmark not defined.
1.1 Latar Belakang	Error! Bookmark not defined.
1.2 Rumusan Masalah	Error! Bookmark not defined.
1.3 Tujuan Penulisan	Error! Bookmark not defined.
1.4 Manfaat Penelitian.....	Error! Bookmark not defined.
1.5 Sistematika Penulisan.....	Error! Bookmark not defined.
BAB II	Error! Bookmark not defined.
KAJIAN PUSTAKA	Error! Bookmark not defined.
2.1. Desa	Error! Bookmark not defined.
2.2. Desa Administrasi dan Desa Adat	Error! Bookmark not defined.
A. Desa Administrasi	Error! Bookmark not defined.
B. Desa Adat	Error! Bookmark not defined.
2.3. Tugas Pembantuan (<i>MEDEBEWIND</i>).....	Error! Bookmark not defined.
2.4. Status Hukum Desa Adat	Error! Bookmark not defined.
BAB III	Error! Bookmark not defined.
METODE PENELITIAN	Error! Bookmark not defined.
3.1 Jenis Penelitian	Error! Bookmark not defined.
3.2 Pendekatan Penelitian.....	Error! Bookmark not defined.
3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	Error! Bookmark not defined.
3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	Error! Bookmark not defined.
3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum	Error! Bookmark not defined.
3.6 Definisi Konseptual	Error! Bookmark not defined.

BAB IVError! Bookmark not defined.

PEMBAHASANError! Bookmark not defined.

4.1 Pengaturan Penetapan Status Hukum Desa Adat dalam Peraturan
Perundang-Undangan**Error! Bookmark not defined.**

4.1.1 Pengaturan dalam UU No. 6 Tahun 2014..... **Error! Bookmark not defined.**

4.1.2 Pengaturan dalam PP No. 43 Tahun 2014 **Error! Bookmark not defined.**

4.1.3 Pengaturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017
.....**Error! Bookmark not defined.**

4.2 Pengaturan Lebih Lanjut Tentang Penetapan Stataus Hukum Desa Adat
Dalam Peraturan Perundang-Undangan.**Error! Bookmark not defined.**

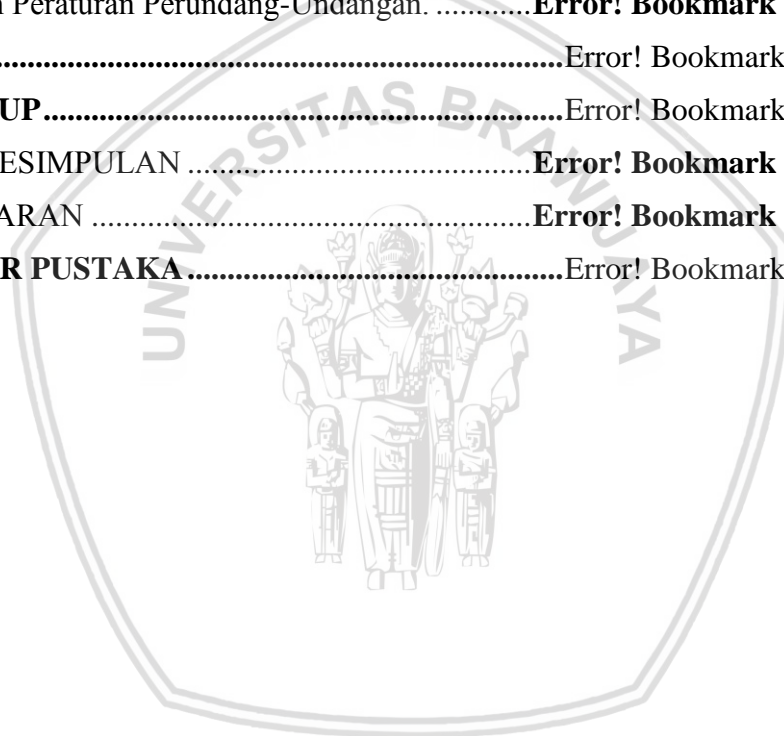
BAB V.....Error! Bookmark not defined.

PENUTUP.....Error! Bookmark not defined.

5.1. KESIMPULAN**Error! Bookmark not defined.**

5.2. SARAN**Error! Bookmark not defined.**

DAFTAR PUSTAKA.....Error! Bookmark not defined.





BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam konteks Negara kesatuan, kemajemukan dalam berbangsa tentu sudah biasa. Indonesia sebagai Negara kesatuan terdiri atas keberagaman yang sangat kompleks. Salah satunya adalah keberagaman budaya dan adat istiadat yang hidup dan berkembang di masyarakat. Keberagaman ini telah hidup dan berkembang bahkan sejak sebelum Indonesia merdeka. Jauh sebelum bangsa-negara modern terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian penting dalam suatu tatanan Negara.¹

Tentu bukan suatu hal yang kebetulan para *founding fathers*² Indonesia sepakat untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kesatuan. Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang memiliki fenomena tingkat heterogenitas yang sangat tinggi. Keberagaman etnis dan budaya menjadikan Indonesia sebagai negara paling multikultur di dunia. Keberagaman itulah yang menjadi dasar para pendiri untuk menyepakati bentuk negara kesatuan untuk Indonesia. Tujuan utamanya adalah untuk mengakomodir tingkat heterogenitas yang sangat tinggi di negara ini.

Konsekuensi logis dari negara kesatuan adalah pemerintah pusat memegang kendali untuk seluruh wilayah negara. Baru kemudian dibagi menjadi daerah-daerah otonom yang berhak untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Berbeda dengan bentuk negara federasi yang masing-

¹Ni'matul Huda, **Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)** FH UII Press : Yogyakarta, 2014, hlm 361.

²Para pendiri atau para Bapak Bangsa.

Masing daerah memiliki kedaulatannya sendiri meskipun tetap tunduk pada peraturan yang berlaku. Jika konsep itu diterapkan di Indonesia yang tingkat heterogenitasnya sangat tinggi ditakutkan justru disintegrasi-lah yang akan terjadi.

Budaya dan adat istiadat yang beragam di masyarakat Indonesia kemudian berimplikasi pada banyak hal tak terkecuali pada tata kelola pemerintahan. Corak budaya dan adat istiadat sangat mempengaruhi corak kehidupan pemerintahannya. Artinya, dari sekian banyak wilayah di Indonesia, masing-masing wilayah atau daerah memiliki ciri khas tersendiri dalam mengelola pemerintahan daerahnya yang dilatarbelakangi budaya dan adat istiadat yang hidup di masing-masing daerah tersebut.

Keberagaman corak pemerintahan itu kian mengalami perubahan seiring dengan berubahnya era pemerintahan pusat dan arah pembangunan Negara yang dicanangkan. Pernah mengalami masa sentralisasi sehingga corak pemerintahan yang berdasarkan ciri khas budaya dan adat istiadat tergerus,.

Pernah juga mengalami masa desentralisasi yang mencoba mengembalikan eksistensi budaya dan adat istiadat masing-masing daerahnya. Pada masa ini, usaha untuk mempertegas desentralisasi untuk menjaga kearifan budaya dan adat istiadat mulai kembali digalakkan. Konsekuensi logis dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia sebenarnya bukan saja pada sistem desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu, yakni pengakuan-ataupun

perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda.³

Usaha untuk menjaga kelestarian adat dan keberadaan masyarakat adat di Indonesia adalah hal yang mutlak. Sebagaimana diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945) pasal 18b ayat 2 yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁴ Negara menghormati dan mengakui keberadaan masyarakat hukum adat bersifat mutlak dan konstitusional. Peraturan terbaru tentang penetapan desa adat seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Desa) sedikit memberi ruang untuk pengakuan dan perlindungan keberadaan masyarakat adat. Harapannya adalah agar kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia bukan hanya diakui dan dihormati keberadaannya melainkan juga mendapatkan perlindungan agar keberadaannya tetap lestari.

Tidak dapat dipungkiri bahwa eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia telah bersifat *inherent*. Sebagai suatu Negara yang multikultur, Indonesia menetapkan diri sebagai Negara Kesatuan. Dalam keberagaman tersebut, keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat terbilang

³Ni'matul Huda, **Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, FH UII Press : Yogyakarta, 2007, hlm 7.

⁴Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab VI, Pasal 18b ayat (2).

masih mendapat tempat yang seharusnya dengan adanya pengakuan dari Negara.

Pengakuan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia secara limitatif telah diatur dalam konstitusi Negara Indonesia Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 18b ayat (2). Adanya pengakuan dalam konstitusi tersebut diharapkan dapat melindungi dan menjaga kelestarian dan keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini masih hidup. Namun demikian, dalam kenyataannya kelompok masyarakat adat masih termarginalkan dan cenderung memperoleh perlakuan diskriminatif dari pemerintah, entah dalam hal perlindungan sipil, pengakuan iman kepercayaan (sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengakuan aliran kepercayaan), dll. Peraturan-peraturan yang lahir pun agaknya justru semakin mendiskreditkan keberadaan masyarakat hukum adat.

Jika ditelaah dari pilihan kata yang dipilih dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat, di sana tertulis “mengakui dan menghormati”. Artinya, usaha Negara untuk menjaga eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat hanya berhenti pada pengakuan dan penghormatan saja. Padahal, mengakui dan menghormati saja tidak cukup tanpa didukung dengan perlindungan.⁵ Maka, tidak mengherankan jika sejauh ini masih banyak kesatuan masyarakat hukum adat yang di-diskreditkan keberadaannya oleh Negara.

⁵Mochamad Adib Zain dan Ahmad Siddiq, Jurnal Penelitian Hukum, **Pengakuan Atas Kedudukan Dan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) Pasca Dibentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**, 2015, Yogyakarta.

Memang bukan hal yang mudah bagi negara untuk mengakomodir seluruh kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dan berkembang di Indonesia. Namun hal itu sudah menjadi kewajiban negara melalui pemerintahnya untuk mencari cara demi terjaga dan terlindunginya budaya dan adat di Indonesia. Jika melihat dari posisi masyarakat adat yang cenderung terkotak dalam lingkungan geografis, maka mekanisme afiliasi desa dan adat berikut dengan tata pemerintahannya dapat menjadi pilihan yang terbaik.

Dinamika perkembangan tata pemerintahan desa terus mengalami perubahan seiring dengan pergantian pemerintahan dan rezim pemerintahnya. Perubahan itu juga membawa dampak yang cukup signifikan bagi masyarakat hukum adat. Dimulai dari jaman kolonial, dimana desa dianggap sebagai kesatuan hukum yang berdasarkan pada adat. Pada saat itu, desa tidak banyak mendapat intervensi dari pemerintah. Tidak ada regulasi yang secara tegas mengatur berlangsungnya pemerintahan di desa. Maka, tata pemerintahan dan sistem administrasi desa sangat beragam tergantung pada kekhasan dan adat istiadat yang hidup di masing-masing desa.

Perkembangan tata kelola pemerintahan desa mulai mendapat intervensi dari pemerintah sejak Indonesia merdeka. Dimulai dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yang menetapkan desa, negari, marga dan sejenisnya sebagai salah satu daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri secara otonom.

Kemudian dilanjutkan dengan terbitnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 dan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Ketiga undang-undang itu

mengatur lebih lanjut tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Kemudian berkembang lagi seiring dengan wacana tentang Desapraja dari Presiden Soekarno, lantas diterbinkanlah Undang-Undang No. 19 Tahun 1965. Dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tersebut desa kemudian dilibatkan lebih banyak terkait dengan urusan pemerintahan Negara berikut dengan aturan bahwa desa berhak untuk memilih penguasanya sendiri, mengelola kekayaan sendiri, dll.⁶ Dengan demikian, maka desa harus lebih banyak berinteraksi dengan pemerintahan pusat. Pada rezim ini pula, kesatuan masyarakat hukum adat sedikit demi sedikit semakin tergerus karena konsep desa hanya dikaitkan pada sistem dan struktur administrasi pemerintahan dan tata kelola pemerintahan saja.

Perubahan yang signifikan terjadi pada pemerintahan Orde Baru. Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, desa mengalami perubahan tata pemerintahan yang fundamental. Pemerintahan desa tidak lagi bersifat otonom dan berdasarkan adat istiadat kekhasan daerah karena dibelenggu dengan sistem sentralistik dan homogen dengan struktur yang hierarkis, karena diseragamkan secara nasional.

Pada era Reformasi, melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pemerintahan desa kembali mendapat otonomi untuk menjalankan pemerintahannya dan mengurus rumah tangganya secara mandiri. Dan, adat kembali mendapatkan tempat di

⁶Rikardo Simarmata, **Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia**, UNDP : Jakarta, 2006, hlm 47.

pemerintahan. Dalam era reformasi ini, eksistensi adat istiadat sebagai kekhasan dan asal-usul daerah kembali mendapat pengakuan.

Terbitnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang di dalamnya memuat tentang penetapan desa adat, sedikit memberi angin segar bagi keberlangsungan kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia. Hal ini tentu mempertegas niat pemerintah untuk lebih memperhatikan masyarakat adat dengan kekhasannya masing-masing. Sebagaimana tercantum dalam program Nawacita Jokowi-Jusuf Kalla, usaha untuk mengakui, menghormati dan melindungi masyarakat adat diharapkan akan semakin terang dengan adanya penetapan desa adat.

Penetapan Desa Adat menjadi hal yang penting demi menjaga kelestarian adat istiadat dan budaya yang ada, hidup dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat sejak dulu. Beberapa kali Indonesia merasa dicurangi karena hasil budayanya diklaim oleh negara lain, tetapi di Indonesia sendiri, sangat sedikit usaha yang dilakukan pemerintah untuk mempertahankan budaya dan adat warisan leluhur. Maka dari itu, penetapan desa adat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Desa menjadi salah satu usaha konkret untuk terus menjaga kelestarian budaya, dan adat istiadat di seluruh wilayah Indonesia.

Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur kedalam susunan

pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7).⁷ Lebih jauh lagi, Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa juga mengatur penataan dua bentuk desa yang berbeda yaitu Desa Dinas dan Desa Adat. Mekanisme pembagiannya juga diatur dalam undang-undang tersebut.

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanya dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama dalam hal yang menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli adat istiadat setempat.⁸ Secara umum Desa dan Desa Adat tidak jauh berbeda kecuali dalam bentuk dan sistemnya. Lahirnya pengaturan tentang pembagian dan penetapan desa dan desa adat semata-mata adalah untuk mengakomodir adanya hak-hak lokal dan identitas lokal yang harus diakui dan dihormati sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Namun demikian, pertanyaan kemudian adalah, apakah yang menjadi cita-cita Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa tersebut sudah berjalan dengan efektif?

Hingga saat ini proses penetapan atau penataan desa adat di Indonesia belum juga berjalan dengan maksimal. Salah satu faktor yang mendasari lamabannya proses itu adalah adanya ketidaksinkronan antara peraturan satu dengan peraturan yang lain. Sebagai contoh, dalam Undang-Undang No. 6

⁷Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berbunyi “ Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

⁸Zudan Arif Fakrulloh, **Kedudukan Dan Penetapan Desa Dan Desa Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**, Volume 1, Nomor 1, 2014.

Tahun 2014 Pasal 98 ayat (1) disebutkan bahwa “Desa Adat ditetapkan dengan peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”⁹ Berbeda dengan yang tertulis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang menyatakan Desa Adat diajukan oleh pemerintah daerah melalui Perda kemudian ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan Kode Desa.

Dua aturan yang membingungkan tersebut juga mempengaruhi terhambatnya proses penataan dan penetapan desa adat. Permasalahan yang muncul ke permukaan juga adalah dimana publik menjadi bingung perihal siapa yang berwenang dalam menetapkan desa adat. Belum lagi, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2017 justru menyeragamkan semua aturan mengenai penataan desa, dan desa adat, dimana hal itu sedikit bertentangan dengan apa yang tertuang dalam Undang-Undang Desa yang mengkhususkan aturan tentang desa adat. Selain itu prosedur yang kurang efisien juga membuat usaha penetapan desa adat menjadi terhambat. Selama peraturan masih tumpang tindih dan tidak konsisten, maka usaha pemerintah untuk mengakui, menghormati dan melindungi masyarakat adat melalui desa adat akan terus mengalami hambatan.

Tabel 1

Orisinalitas Penelitian

No.	Tahun	Identitas Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2014	Zudan Arif	Kedudukan	Bagaimana	Penelitian ini

⁹Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 98 ayat (1)

		Fakrullah	Dan	kedudukan	mengkaji tentang
			Penetapan	penetapan desa	bagaimana
		Jurnal	Desa Dan	dan desa adat	kejelasan
		Hukum	Desa Adat	dalam UU No. 6	mengenai
		Program	Berdasarkan	Tahun 2014	kedudukan dan
		Pascasarjana	Undang-	Tentang Desa?	penetapan desa
		Universitas	Undang		dan desa adat
		Borobudur	Nomor 6		sebagaimana
			Tahun 2014		diatur dalam
			Tentang		Undang-Undang
			Desa		Desa.
					Perbeedaan
					peneltitian
					tersebut dengan
					penelitian dalam
					proposal penulis
					adalah, penelitian
					penulis lebih
					mengkhususkan
					bahasan terkait
					dengan penetapan
					desa adat saja.
					Selain itu, penulis
					tidak hanya

					berpacu pada Undang-Undang Desa tetapi juga pada Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 dan Permendagri No. 1 Tahun 2017 sebagai peraturan turunannya.
2	2015	Mochamad Adib Zain dan Ahmad Siddiq Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta	Pengakuan atas Kedudukan dan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) Pasca Dibentuknya Undang-Undang Nomor 6	1. Konsepsi pengakuan masyarakat hukum adat. 2. Implikasi yuridis pengakuan atas kedudukan dan keberadaan masyarakat hukum adat	Penelitian ini mengkaji tentang kedudukan dan keberadaan masyarakat hukum adat pasca diberlakukannya Undang-Undang Desa. Kemudian penelitian ini juga mengkaji berkaitan dengan implikasi yuridis

			Tahun 2014 Tentang Desa	dalam UU nomor 6 tahun 2014 tentang Desa	<p>penetapan status desa adat bagi masyarakat hukum adat.</p> <p>Perbedaan penelitian ini dengan apa yang akan penulis teliti adalah, penulis akan meneliti lebih khusus terkait dengan mekanisme penetapan desa adat-nya bukan saja kedudukan dan statusnya.</p> <p>Selain itu, dasar hukum penulis juga bukan hanya dari Undang-Undang Desa saja melainkan juga dengan Peraturan</p>
--	--	--	-------------------------------	---------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



					Pemerintah No. 43 Tahun 2014 dan Permendagri No. 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa.
--	--	--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

1.2 Rumusan Masalah

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai arah pembahasan yang jelas, maka penulis mengemukakan beberapa permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang penulis ambil adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penetapan status hukum desa adat dalam peraturan perundang-undangan?
2. Apakah diperlukan pengaturan lebih lanjutbab tentang penetapan status hukum desa adat dalam peraturan perundang-undangan?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengidentifikasi secara mendetail mekanisme penetapan status hukum desa adat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui apakah diperlukan pengaturan baru yang secara khusus mengatur tentang penetapan status hukum desa adat di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat yang penulis bagi dalam dua kategori yakni manfaat teoretis dan manfaat praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah wawasan keilmuan penulis khususnya dalam bidang ilmu hukum yang berkaitan dengan penetapan status hukum desa adat beserta dengan mekanisme detailnya, sehingga dapat dijadikan referensi bagi pihak-pihak yang kiranya terkait dengan hukum pemerintahan daerah, pemerintahan desa, dan hukum adat.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian untuk menambah ilmu pengetahuan tentang mekanisme penetapan status hukum desa adat sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan acuan bagi pemerintah untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memberikan kejelasan dan kesederhanaan proses dalam mekanisme penetapan status hukum desa adat.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana bagi masyarakat khususnya kesatuan masyarakat hukum adat untuk

mendorong pemerintah agar lebih serius dalam usaha mengakui, menghormati, dan lebih melindungi keberadaan masyarakat adat melalui penetapan desa adat.

1.5 Sistematika Penulisan

Guna mempermudah penulis dalam menyusun dan mengkaji permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, penulis menggunakan uraian sistematis. Adapun sistematika penulisan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang yang melatarbelakangi ditulisnya skripsi ini beserta dengan tujuan dan manfaat penulisannya. Untuk lebih rincinya adalah sebagai berikut :

- a. Latar Belakang
- b. Rumusan Masalah
- c. Tujuan Penelitian
- d. Manfaat Penelitian

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Kajian pustaka berisikan teori-teori dan konsep-konsep yang berkenaan dengan Penetapan Status Hukum Desa Adat. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut :

- a. Desa
- b. Desa dan Desa Adat
- c. Penetapan Status Hukum
- d. Kedudukan Desa
- e. Pemerintahan Daerah (Tugas Pembantuan)

BAB III : METODE PENELITIAN

Di dalam bab ini akan dibahas tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian yang digunakan hingga analisis bahan hukum. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:

- a. Jenis Penelitian
- b. Jenis Pendekatan Penelitian
- c. Jenis dan Sumber Bahan Hukum
- d. Teknik Memperoleh Bahan Hukum
- e. Teknik Analisis Bahan Hukum
- f. Definisi Konseptual

BAB IV : PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi hasil analisis terkait dengan penetapan status hukum desa adat berdasarkan Undang-Undang Desa dan peraturan turunannya. Hasil analisis dan penelitian dasar hukum yang berkaitan dengan penetapan status desa adat di Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi tentang Kesimpulan dan Saran untuk masyarakat dan pemerintah serta lembaga yang terkait dengan pembahasan skripsi ini.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1.1. Desa

Indonesia adalah negara kesatuan yang memilih bentuk republik. Kesatuan dipilih atas dasar banyaknya wilayah yang ada di Indonesia. Selain itu, ragam adat istiadat dan budaya yang telah ada sejak dulu juga menjadi dasar mengapa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya Indonesia terdiri atas beberapa daerah/ wilayah provinsi dan setiap daerah/ wilayah provinsi terdiri atas beberapa daerah kabupaten/ kota. Kemudian dalam setiap daerah kabupaten/ kota terdiri dari beberapa desa/ kelurahan. Dengan demikian, maka desa dan kelurahan adalah satuan pemerintahan terendah di bawah pemerintahan kabupaten/ kota.¹

Sekalipun sama-sama sebagai satuan pemerintahan terendah di bawah kabupaten/ kota, desa dan kelurahan memiliki status yang berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi otonomi sedangkan kelurahan hanyalah satuan pemerintahan yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kota setempat. Jadi, kelurahan hanyalah sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/ kota setempat. Berbeda dengan kelurahan, desa, adalah wilayah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan dengan hak asal-usulnya.

¹ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga : Jakarta, 2011, hlm 2.

Desa adalah suatu wilayah yang dihuni oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong-royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama dan memiliki tata-cara sendiri dalam mengatur pola kehidupan kemasyarakatannya. Desa dihuni oleh masyarakat yang hidup dalam satu budaya yang relatif dan pada umumnya bersifat homogen. Masyarakat desa cenderung terikat oleh kesamaan dan kesatuan sistem nilai sosial budaya yang sama. Mereka bermasyarakat secara rukun dan guyub. Oleh karena itu, mereka disebut sebagai masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*)²

Menurut H. A. W. Widjaja : Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.³

Manurut R. Bintarto, desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis, sosial politik dan kultural yang terdapat di suatu daerah serta memiliki hubungan timbal-balik dengan daerah lain.⁴ Sedangkan PJ. Bournen mengartikan “desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan

² Ibid, hlm 3.

³ HAW. Widjaja, **Pemerintahan Desa Marga**, PT. Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2003, hlm 3.

⁴ R. Bintarto, **Dalam Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya**, (online), daichi.blogspot.com/2009/05/interaksi-desa-kota.html, diakses pada 13 Maret.

dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan dan kaidah-kaidah sosial.”⁵

Berdasarkan penjelasan dari beberapa ahli di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa desa adalah suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan kekerabatan dan kepentingan politik, sosial, ekonomi dan keamanan. Dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, penduduk desa berjalan atas ikatan lahir batin antar masing-masing warganya sehingga tercipta guyub-rukun dalam masyarakat. Pada umumnya masyarakat desa hidup dari pertanian dan perikanan.

Pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap desa terlihat sangat kompleks seperti yang ada dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait desa. Kompleksitas tersebut dapat dilihat dari silih bergantinya undang-undang yang diberlakukan oleh pemerintah. Sejak zaman Orde Baru sampai Reformasi, sedikitnya telah ada empat kali pergantian undang-undang yang mengatur tentang desa. Bermula dari UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan yang terbaru adalah UU No. 6 Tahun 2014.

Kompleksitas desa bukan hanya dibuktikan dari silih bergantinya undang-undang yang mengaturnya melainkan juga dari definisi yang ada dalam masing-masing materi undang-undangnya. Dari keempat undang-undang tentang desa tersebut, desa didefinisikan secara beragam, sekalipun secara

⁵ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga : Jakarta, 2011, hlm 5.

substansi tidak berbeda jauh. Namun demikian, konsekuensi perbedaan definisi tersebut sangat berpengaruh terutama pada wewenang yang dimiliki oleh desa.

Patut diapresiasi karena sejak tahun 2005 definisi desa yang tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan terbilang tidak berbeda secara signifikan, bahkan bisa dikatakan sama. Kecuali pada UU No. 6 Tahun 2014 ada tambahan “desa adat”. Penggunaan kata desa adat ini sebagai bentuk akomodasi oleh pemerintah terhadap keberadaan desa-desa yang memiliki keunikan dan berbeda dari desa pada umumnya. Atau dengan kata lain, desa adat ada untuk mengimplementasikan amanah UUD 1945 dimana negara mengakui dan menghormati keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia.

Adapun uraian definisi desa berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan terbaru adalah sebagai berikut :

Pasal satu (1) Peraturan Pemerintah tahun 2005 Tentang Desa, menyebutkan bahwa⁶:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

⁶Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, penjelasan mengenai Desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
Pasal satu (1) angka satu (1), menyebutkan bahwa :

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia.”⁷

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang
Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Pasal
1 ;

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁸

⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal satu (1) angka 1.

⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 1.

Demikian pula halnya disebutkan dalam Pasal satu (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa Pasal satu (1) angka (8).

Berdasarkan uraian pengertian desa berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat ditarik pemahaman bahwa, desa merupakan *self community* yaitu komunitas yang mengatur urusannya sendiri. Sebagai satuan pemerintahan terendah, desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi sosioal budaya setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan hak tradisional masing-masing daerah. Desa terdiri dari dua jenis yaitu Desa dan Desa Adat.

Sebagai tatanan pemerintahan terendah, desa juga memiliki struktur atau tatanan pemerintahan sebagaimana pemerintahan di atasnya. Dalam hal ini, desa memiliki struktur pemerintahan yang lebih sederhana. Pasal satu (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Struktur pemerintahan desa dikepalai oleh seorang kepala desa yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan kepala desa. Berdasarkan amanah pasal 26 ayat satu (1) Undang-Undang No.6 Tahun 2014, kepala desa bertugas untuk menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Sebagai kepala pemerintahan, kepala desa bertanggungjawab atas seluruh jalannya sistem pemerintahan di desa.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, seorang kepala desa dibantu oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Perangkat Desa. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan mengawasi kinerja Kepala Desa. Sedangkan Perangkat Desa, dalam hal ini menurut Pasal 48 Undang-Undang Desa terdiri atas Sekretariat Desa, Pelaksana Kewilayahan dan Pelaksana Teknis, berfungsi untuk membantu Kepala Desa dalam melaksanakan program-program yang telah disepakati bersama BPD.

1.2. Desa Administrasi dan Desa Adat

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Desa pada tahun 2014, di Indonesia belum ada perbedaan antara desa dan desa adat. Hal itu disebabkan oleh penyeragaman bentuk pemerintahan terendah di tiap-tiap daerah di Indonesia. Desa menjadi satu-satunya istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan. Adat masih dianggap menjadi kekhasan masing-masing desa yang mempengaruhi tata pemerintahannya. Setelah munculnya gagasan pengakuan terhadap desa adat dalam Undang-Undang Desa, barulah timbul perbedaan antara desa dengan desa adat.

Berlakunya Undang-Undang Desa pada tahun 2014 membuat perbedaan antara desa dan desa adat. Sebenarnya masih sering menimbulkan kebingungan terkait apa yang membedakan desa dengan desa adat. Pada bab tiga

Undang-Undang Desa menyebutkan desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.⁹ Sementara itu, pada pasal yang sama menyebutkan pula bahwa penyebutan Desa atau Desa Adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat,¹⁰ padahal, seperti kita ketahui bersama, ada bagaian khusus dalam Undang-Undang Desa yang mengatur mengenai desa adat. Hal ini semakin membingungkan terkait apa yang membedakan desa dengan desa adat.

Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun. Jika ditinjau dari asal usulnya, desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul desa. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis telah ada dan kini diakui keberadaannya oleh negara bukan lagi hanya sebatas kesatuan masyarakat tetapi sebagai desa adat.¹¹

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip, yaitu genealogis, teritorial dan/atau gabungan antara genealogis dan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat gabungan antara genealogis dengan teritorial. Dalam hal ini, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tidak banyak hal yang kemudian menjadi pembeda antara desa adat dengan desa administrasi. Sebagaimana ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6

⁹Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 6 ayat satu (1).

¹⁰ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 6 ayat dua (2).

¹¹<https://desabangsa.wordpress.com/2015/01/03/perbedaan-desa-dan-desa-adat/>, diakses pada 15 Maret 2018.

Tahun 2014, tidak banyak pasal yang secara spesifik membedakan desa dengan desa adat. Hal yang paling mencolok sebagai perbedaannya adalah pada kewenangan masing-masing jenis desa tersebut. Berikut ini adalah perbedaan kewenangan desa dan desa adat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Desa :

A. Desa Administrasi¹²

Kewenangan Desa meliputi :

- a) Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b) Kewenangan lokal berskala Desa;
- c) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Desa Adat¹³

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul meliputi :

- a) “Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b) Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c) Pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;

¹² Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³ Pasal 103 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

- d) Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e) Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g) Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.”

Berdasarkan uraian kewenangan di atas, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara desa dan desa adat kecuali pada status hukumnya. Secara kedudukan, desa dan desa adat juga sama-sama berada di bawah pemerintah daerah kabupaten/kota. Yang menjadi pembeda paling mencolok adalah, bahwa desa adat memiliki hak asal usul yang jauh lebih dominan daripada desa sebagaimana uraian kewenangannya di atas.

Perbedaan lain yang cukup signifikan antara desa administrasi (desa dinas) dengan desa adat terletak pada tata pemerintahannya. Desa administrasi tidak terlalu berbeda dengan kelurahan, tata pemerintahannya adalah sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Perbedaannya, kelurahan hanya menjalankan fungsi administratif sedangkan desa memiliki hak untuk mengurus sendiri rumah tangganya. Pun demikian berbeda pula dengan desa adat. Karena diangkat dari kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak asal-usul yang lebih dominan, tata pemerintahan desa adat cenderung beragam

tergantung pada kekhasan masing-masing adat atau tergantung pada susunan asli pemerintahan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada.

Pada hakekatnya, desa adat sebagai fakta sosial bukan lagi menjadi sesuatu yang baru di Indonesia. Sebagai contoh, terdapat desa adat yang umum di Bali yang disebut sebagai *desa pekraman* dan terdapat desa adat umum di Sumatera Barat yang biasa disebut *nagari*. Kedua contoh desa adat tersebut membuktikan bahwa eksistensi desa adat sebagai fakta sosial telah ada sejak lama.

Undang-Undang Desa, kemudian mengambil langkah untuk tidak sekedar melihat desa adat sebagai fakta sosial saja, melainkan ditinggikan derajatnya sebagai fakta politik dan hukum.¹⁴ Hal itu dibuktikan dengan diberikannya hak kepada desa adat untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan pembangunannya sebagaimana diamanatkan di dalam pasal 6 Undang-Undang Desa.

1.3. Tugas Pembantuan (*MEDEBEWIND*)

Desa sebagai satuan pemerintahan terendah memiliki kewajiban untuk menjalankan asas *medebewind* atau tugas pembantuan. Asas tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang

¹⁴ Yando Zakaria, **Nomenklatur Strategis yang Terancam Mandul**, (online), https://www.academia.edu/17407078/Desa_Adat_Nomenklatur_Strategis_yang_Terancam_Mandul, diakses pada 15 Maret.

menugaskan.¹⁵ Istilah *medebewind* berasal dari kata *mede* yang berarti turut serta dan *bewind* yang berarti berkuasa, memerintah. Asas ini juga disebut sebagai tugas pembantuan.

Daerah otonom, dalam hal ini juga desa dan desa adat, dapat disertai untuk menjalankan tugas-tugas pembantuan atau dibebani asas *medebewind*. Tugas pembantuan dalam hal ini adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan baik yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, desa sebagai satuan pemerintahan terendah juga berkewajiban untuk menjalankan tugas pembantuan sebagaimana diamanahkan dalam peraturan perundang-undangan maupun yang ditugaskan oleh pemerintah tingkat atasnya.

Menurut Mr. Tresna, asas *medebewind* termasuk dalam asas desentralisasi yang memiliki dua wajah berbeda yaitu otonomi dan *zelfbestuur*. Dengan pengertian otonomi adalah bebas bertindak, dan bukan diperintah dari atas, melainkan semata-mata atas kehendak dan inisiatif sendiri. Sementara *zelfbestuur* adalah tugas pembantuan itu sendiri. Tugas pembantuan disebut sebagai wajah kedua dari desentralisasi karena penyelenggaraan kepentingan atau urusannya sebenarnya oleh pemerintah pusat tetapi melibatkan daerah otonom.¹⁶ Dalam peraturan perundang-undangan, tugas pembantuan telah tercantum dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,

¹⁵ Suparni Pamudji, **Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia**, (online) <http://dholmind.blogspot.co.id/2011/11/asas-desentralisasi-dekonsentrasi-dan.html>, diakses pada 15 Maret.

¹⁶ <http://www.landasanteori.com/2015/09/pengertian-desentralisasi-dekonsentrasi.html>, diakses pada 15 Maret 2018.

Sekalipun disebut sebagai tugas pembantuan, dalam menjalankan medebewind, urusan pusat atau daerah yang lebih atas tidak kemudian berubah menjadi urusan daerah yang dimintai bantuan. Namun begitu, cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang bersangkutan. Sama halnya dengan anggaran pelaksanaan, karenahakekatnya urusan yang diperbantukan adalah urusan pemerintah pusat, maka anggarannya pun berasal dari APBN.¹⁷

Bagir Manan juga mengatakan bahwa pada dasarnya “tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan lebih tinggi” (*de uitvoering van hogere regelingen*).¹⁸ Daerah melaksanakan peraturan perundang-undangan dan/atau yang diperintahkan atau ditugaskan dalam rangka tugas pembantuan.

Maksud dan tujuan pemberian tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum. Sedangkan tujuan pemberian tugas pembantuan adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, membantu penyelenggaraan pemerintahan, serta pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa. Adapun, urusan pemerintahan yang dapat ditugaspembantuankan adalah urusan pemerintahan dalam segala bidang di luar enam urusan yang bersifat mutlak ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ke-enam

¹⁷ Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Penerbit Pusat Studi Hukum : Yogyakarta, 2005, hlm 22.

¹⁸ Ibid.

urusan yang tidak dapat didelegasikan yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama.

1.4. Status Hukum Desa Adat

Penataan desa adat seperti yang telah tercantum dalam pasal 97 ayat 1 Undang-Undang Desa baru dapat dilakukan apabila suatu desa telah memenuhi tiga persyaratan pokok yaitu¹⁹ :

- a) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis maupun fungsional;
- b) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
- c) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga persyaratan itu kemudian menjadi pedoman bagi pemerintah Kabupaten/Kota guna melakukan identifikasi dan kajian suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang layak atau tidak layak untuk ditetapkan menjadi desa adat.

Pasal 98 ayat satu (1) Undang-Undang Desa menyatakan bahwa : “Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”²⁰ Kemudian kembali ditegaskan dalam pasal 101 ayat dua (2) yang menyatakan penataan Desa Adat ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Penataan desa adat tersebut

¹⁹ Pasal 97 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

²⁰ Pasal 98 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

tetap harus dengan prakarsa dari kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Aturan mengenai prosedur atau mekanisme penetapan desa adat yang lebih rinci terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014. Ada sedikit hal yang berbeda antara mekanisme penetapan desa adat sebagaimana yang ada di Undang-Undang Desa dengan apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Yang kemudian menimbulkan kebingungan diantaranya terkait dengan kewenangan siapa yang menetapkan dan melalui produk hukum apa. Berikut adalah uraian mekanisme penetapan desa adat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 :²¹

1. Pengidentifikasian desa pengkajian terhadap desa yang dapat ditetapkan menjadi desa adat. Proses ini dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota bersama dengan majelis adat.
2. Pemerintah kabupaten/kota menetapkan desa adat yang telah memenuhi syarat berdasarkan hasil identifikasi dan kajian kemudian dituangkan ke dalam rancangan peraturan daerah.
3. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama dalam rapat paripurna DPRD disampaikan kepada Gubernur untuk mendapat nomor register kemudian diajukan ke menteri untuk mendapatkan kode desa.
4. Setelah mendapatkan kode desa dari menteri barulah desa adat bisa ditetapkan melalui perda.

²¹ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pasal 29 s.d. 31.

Berdasarkan uraian mengenai mekanisme penetapan desa adat berdasarkan dua peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa ternyata masih ada ketidaksinkronan antara aturan yang ada di Undang-Undang dengan apa yang diatur dalam peraturan turunannya. Hal itulah yang kemudian menjadi permasalahan bagi efektivitas penetapan desa adat di Indonesia.



BAB III

METODE PENELITIAN

Hukum dapat diartikan sebagai suatu gejala masyarakat (*social feit*) yang mempunyai segi ganda, yakni kaidah/norma dan perilaku (yang *ajeg* atau unik/khas).¹ Namun, dari sisi keilmuan, hukum merupakan objek penyelidikan dan penelitian berbagai disiplin keilmuan sehingga dikatakan bahwa hukum adalah ilmu bersama (*rechts is mede wetenschap*).²

Menurut Soeronojo “Soekanto, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.”³ Penelitian hukum adalah suatu proses yang bertujuan untuk menemukan hukum yang mengatur aktivitas dalam kehidupan masyarakat. Penelitian hukum dilakukan untuk mencari solusi atau pemecahan atas isu hukum yang berpotensi maupun yang sudah timbul di masyarakat, dengan cara memberikan perspektif dan preskripsi mengenai apa yang sebaiknya dilakukan atas isu yang ada.

Metode penelitian merupakan sarana pokok dalam usaha pengembangan bidang keilmuan. Fungsi metode penelitian antara lain adalah untuk mengetahui permasalahan yang akan diteliti. Maka dari itu, objek dan macam penelitian akan turut menentukan manfaat dan fungsi suatu penelitian.

¹Sunaryati Hartono, **Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Khir Abad ke-20**, Cet-1, Penerbit Alumni : Bandung, 1994, hlm 74.

²Johnny Ibrahim, **Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Banyumedia Publishing : Malang, 2003 hlm 33.

³Soejono Soekanto, **Metode Penelitian Hukum**, Cet-3, Universitas Indonesia : Jakarta, 2007 hlm 23.

Berdasarkan uraian tersebut, sesuai dengan apa yang menjadi rumusan masalah, dalam penelitian ini penulis akan mengidentifikasi bagaimana mekanisme penetapan status hukum desa adat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada dan sejauh mana peraturan perundangan yang ada saling mempengaruhi efektif atau tidaknya peraturan yang lainnya.

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif seringkali disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan manusia dan masyarakat dalam berperilaku.

Penelitian hukum yuridis normatif menjadi pilihan penulis karena dalam penelitian ini, sebagaimana tertulis dalam rumusan masalah, penulis akan meneliti bagaimana mekanisme atau formulasi penetapan status hukum desa adat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan apakah peraturan-peraturan tersebut bersifat saling mendukung atau justru sebaliknya. Penulis membandingkan formulasi penetapan status hukum desa adat sebagaimana yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dengan peraturan turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017.

3.2 Pendekatan Penelitian

Memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum membutuhkan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menganalisis dan menyusun argumen hukum yang tepat. Adapun, macam-macam pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Metode pendekatan penelitian dalam sebuah penelitian hukum memiliki peranan yang sangat penting karena dapat dipergunakan sebagai pedoman dan dapat mempermudah dalam mempelajari dan menganalisis suatu permasalahan hukum yang akan diteliti. Oleh karena itu, dalam penulisan skripsi ini, agar memenuhi kriteria dan kaidah ilmiah keilmuan, penulis menggunakan metode pendekatan perundang-undangan. Sebab, jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif.

a. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang diteliti. Pendekatan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan turunannya maupun dengan undang-undang yang lain.

Pendekatan perundang-undangan menjadi pilihan penulis karena dalam penelitian ini penulis akan lebih jauh meneliti mengenai penetapan status hukum desa adat dengan telaah dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan konsistensinya dengan peraturan turunnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa.

3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif tidak mengenal adanya data. Diperlukan sumber-sumber penelitian untuk memecahkan isu hukum dan memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya.⁴ Untuk mendukung berjalannya penelitian ini, penulis menentukan beberapa jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas atau bahan hukum utama yang akan digunakan dalam suatu penelitian. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam proses pembuatan suatu aturan perundang-undangan dan putusan hakim.⁵ Untuk menunjang penelitian ini, bahan hukum primer yang akan digunakan adalah :

⁴Peter Mahfud Marzuki, **Penelitian Hukum : Edisi Revisi**, 2014, Kencana : Jakarta, 2014, hlm 55.

⁵Zainudin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, cet-3, Sinar Grafika : Jakarta, 2011, hlm 47.

- 1) Pasal 18 b ayat dua (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Pasal 96 s.d. Pasal 111 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.⁶ Khususnya Pasal 7, Pasal 7 ayat (4), Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 98 ayat (1).
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Khususnya Pasal 2, Pasal 30 huruf (a) dan Pasal 31.
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa.

b. Bahan Hukum Sekunder

Suatu penelitian hukum tidak hanya berpacu pada sumber hukum primer saja, karena akan cukup sulit untuk memahami isi dan maksud dari bahan hukum primer baik berupa peraturan perundang-undangan, maupun putusan hakim. Oleh karena itu, untuk mendukung penulis dalam memahami bahan hukum primer tersebut di atas, penulis akan menggunakan bahan hukum sekunder yang mengulas lebih jauh bahan-bahan hukum primer yang akan dijadikan sumber utama penelitian. Lebih sesuai lagi jika seorang peneliti membaca buku-buku dan teks-teks yang khusus berisi komentar tentang peraturan-peraturan perundang-perundangan terkait.⁷ Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam menyusun penelitian ini adalah sebagai berikut

:

⁶Pasal 96 s.d. Pasal 111 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa memuat ketentuan khusus desa adat.

⁷Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, **Penelitian Hukum (Legal Research)**, Sinar Grafika : Jakarta, 2014, hlm 89.

- 1) Buku-buku literatur atau buku-buku yang terkait dengan pemerintahan daerah, pemerintahan desa, penetapan status hukum, dan penetapan desa adat.
- 2) Pendapat para ahli hukum tata negara dan ahli hukum lain terkait dengan penetapan desa adat.
- 3) Doktrin-doktrin yang merupakan hasil karya dari kalangan hukum berupa makalah, opini dll.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan untuk mendukung penelitian ini adalah bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan memberikan penjelasan terhadap sumber hukum lainnya baik sumber primer maupun sumber hukum tersier. Bahan hukum tersier tersebut diantaranya adalah kamus, ensiklopedi, artikel, jurnal hukum, artikel dari internet dan lain sebagainya.

3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan bahan hukum yang diterapkan dalam penelitian ini adalah dengan cara sebagai berikut :

a) Studi Kepustakaan

Cara memperoleh bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan cara melakukan studi dokumenter, yaitu mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku,

jurnal-jurnal, karya tulis dan literatur lain yang berhubungan dengan penelitian yang akan diperoleh dari :

1. Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang;
2. Perpustakaan Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang;
3. Perpustakaan Umum Kota Malang.
4. Perpustakaan lain di kota Malang.

b) Akses Internet

Untuk mendukung kelengkapan sumber hukum yang dibutuhkan dalam mendukung penelitian ini, penulis juga mencari sumber-sumber pendukung dengan mengakses internet melalui website-website atau blog-blog yang terkait dengan materi penelitian.

3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik kualitatif yang merupakan metode analisis data deskriptif analitis yang mengacu pada suatu masalah tertentu, kemudian dikaitkan dengan pendapat pakar hukum maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸ Pada penelitian hukum normatif, pengelolaan data pada hakekatnya adalah kegiatan untuk melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang ada. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-

⁸Soejono Soekanto, **Metode Penelitian Hukum**, Cet-3, Universitas Indonesia : Jakarta, 2007 hlm 29.

bahan hukum tertulis tersebut untuk mempermudah pekerjaan analisis dan konstruksi.⁹

Adapun kegiatan yang penulis lakukan untuk menganalisis bahan hukum tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Mengumpulkan bahan hukum baik primer, sekunder, dan tersier.
Terhadap bahan hukum primer, akan dilakukan pemilihan pasal-pasal dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian hukum ini. Kemudian pada bahan hukum sekunder akan dilakukan pengumpulan bahan dari buku-buku atau bahan kepustakaan lainnya termasuk di dalamnya jurnal-jurnal elektronik yang terkait dengan materi penelitian. Sedangkan pada bahan hukum tersier, yang akan dilakukan adalah mengumpulkan berbagai kamus yang menunjang hal-hal atau istilah-istilah yang dianggap perlu diartikan secara teoritis.
- b. Mengolah data dari ketiga bahan hukum yang telah dikumpulkan.
 - Pada bahan hukum primer digunakan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang memuat tentang pemerintahan desa, penetapan desa adat yang tersebar di beberapa peraturan yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan peraturan turunnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017.

⁹ Ibid, hlm 51.

- Pada bahan hukum sekunder digunakan analisis terhadap berbagai sumber buku-buku atau sumber kepustakaan yang lain dengan harapan akan dihasilkan sinkronisasi dengan bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan.
 - Pada bahan hukum tersier digunakan analisis terhadap definisi-definisi yang ada dalam kamus atau ensiklopedia sebagai pemberi pengertian dan pemahaman awal.
- c. Terhadap ketiga bahan hukum tersebut diatas, kemudian dilakukan interpretasi menggunakan metode interpretasi gramatikal.
- Interpretasi gramatikal adalah metode interpretasi dengan menafsirkan kata-kata yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah tata bahasa hukum.¹⁰

3.6 Definisi Konseptual

Dalam penelitian ini digunakan beberapa definisi konseptual sebagai kata kunci yaitu sebagai berikut :

- 1) Status adalah keadaan atau kedudukan (orang, badan hukum, dan sebagainya) dalam hubungannya dengan masyarakat di sekelilingnya.
- 2) “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan

¹⁰Zainudin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, cet-3, Sinar Grafika : Jakarta, 2011, hlm 164.

pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia.”¹¹



¹¹Pasal 1 ayat satu (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Pengaturan Penetapan Status Hukum Desa Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan

Kesatuan masyarakat hukum adat, telah diakui keberadaannya sebagai entitas sosial bahkan sejak sebelum Negara Indonesia merdeka.¹ Keberadaannya yang telah ada sejak lama dalam bentuk kesatuan masyarakat juga menjadi tonggak berdirinya satuan pemerintahan kecil di setiap wilayah Indonesia yang dikemudian hari berkembang menjadi desa atau yang disebut dengan istilah lain (nagari, marga, dll). Sebagai entitas sosial, kesatuan masyarakat hukum adat tentu belum memiliki kedudukan hukum yang jelas dalam pemerintahan, sekalipun telah diakui dan dihormati sebagaimana yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18B ayat (2).

Sepertinya ada yang terlupakan atau mungkin memang sengaja tidak dibahas oleh MPR ketika melakukan perubahan UUD 1945 dari tahun 1999-2002, utamanya pada perubahan tahap kedua tahun 2000, ketika dilakukan perubahan terhadap Bab Pemerintahan Daerah pada Pasal 18. Selama pemerintahan Orde Baru struktur pemerintahan terbawah di seluruh Indonesia sudah diseragamkan dengan nama Desa, dan menenggelamkan keragaman pemerintahan terbawah yang sudah mengakar di Indonesia dengan

¹ Ni'matul Huda, **Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)** FH UII Press : Yogyakarta, 2014, hlm 361.

Nama Nagari, Marga, Huta, Gampong, dan seterusnya.² Padahal desa dan kesatuan masyarakat hukum adat adalah dua entitas yang berbeda.

Adanya frasa “mengakui dan menghormati” dalam konstitusi tidak serta merta menjamin terlindunginya keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam perubahan UUD 1945 tidak ada pembahasan yang spesifik perihal pemerintahan desa. Desa tidak dibahas sebagai entitas tersendiri tetapi dibahas dalam konteks bagian dari pemerintahan daerah. Ketika Orde baru, desa diatur dalam UU Pemerintahan Desa, meskipun pengaturan di dalamnya mereduksi keanekaragaman dan kemudian menyeragamkan entitas desa, marga, gampong, huta dll, ke dalam potret desa di Jawa.³ Desa dan kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan dua entitas yang berbeda tidak lagi menjadi beda karena telah diseragamkan dengan sebutan yang sama, yaitu “Desa”.

Berangkat dari kegelisahan itulah kemudian pemerintah menerbitkan aturan khusus penetapan desa adat yang dituangkan dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Cita-cita utama yang ingin dicapai dari lahirnya peraturan tersebut tentu saja untuk mengakomodir perlindungan terhadap keberadaan dan kelestarian kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia. Dengan begitu, negara tidak berhenti pada pengakuan dan penghormatan saja melainkan juga menjamin perlindungan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Melalui penetapan desa adat, diharapkan pengakuan yang tidak hanya sebatas entitas sosial melainkan entitas hukum yang

² Ni'matul Huda, **Urgensi Pengaturan Desa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 1 tahun 2017.

³Ibid.,

memiliki kedudukan yang jelas bagi kesatuan masyarakat hukum adat. Poin penting dalam peraturan ini adalah bahwa entitas desa dan kesatuan masyarakat hukum adat kembali menjadi entitas yang berbeda sebagaimana diatur dalam UU ini yang membedakan antara Desa dan Desa Adat.

Pemerintah telah menerbitkan beberapa peraturan hukum untuk mengatur tentang penetapan desa adat, diantaranya adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, kemudian dilanjutkan dengan beberapa peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017. Peraturan-peraturan tersebut memiliki koridor masing-masing sesuai dengan kedudukannya.

Yang menjadi permasalahan adalah, terbitnya peraturan-peraturan di atas ternyata belum cukup rinci dan jelas mengatur tentang penetapan desa adat. Ada beberapa poin yang (sayangnya) sangat penting namun justru terdapat ketidaksinkronan antara peraturan yang satu dengan yang lain. Padahal seharusnya peraturan-peraturan tersebut terbit untuk saling melengkapi atau bahkan memperjelas.

4.1.1 Pengaturan dalam UU No. 6 Tahun 2014

Dalam Undang-Undang Desa ini, pengaturan tentang penetapan Desa Adat diatur secara khusus dalam BAB XIII yang berisikan ketentuan khusus desa adat. Dalam hal ini, ada beberapa pasal yang akan penulis analisis secara khusus terkait dengan prosedur dan

mekanisme penetapan status hukum desa adat, diantaranya adalah :
Pasal 7, Pasal 7 ayat (4), Pasal 8 ayat (2), dan Pasal 98 ayat (1).

Beberapa pasal di atas, mengandung hal-hal dasar yang sangat penting dan utama dalam usaha penetapan status hukum desa adat. Aturan mengenai siapa yang memprakarsai pembentukan desa adat, sampai pada siapa yang berwenang untuk menetapkan desa adat, secara cukup rinci diatur dalam pasal-pasal di atas. Pada Pasal 7 UU Desa mengatur tentang siapa yang memiliki hak untuk melakukan inisiasi dan memprakarsai pembentukan desa adat :

“Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.”⁴

Dalam bunyi pasal tersebut terdapat frasa “dapat melakukan”. Frasa dapat melakukan di sini pada dasarnya bukan berarti melakukan inisiasi. Sejatinya, dapat melakukan merupakan kewenangan bagi masing-masing unit pemerintah, mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, hingga Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam proses penataan desa dengan peran dan fungsi yang berbeda satu sama lain. Merujuk pada pasal 3 UU Desa tentang asas pengaturan desa, dasar pertimbangan penataan desa adalah prakarsa dari masyarakat desa itu sendiri.

Pertanyaannya adalah, mengapa prakarsa masyarakat yang harus menjadi dasar? Tentu saja karena masyarakat desa lebih tahu mengenai kekhasan kultur adat istiadatnya sendiri sehingga

⁴ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

lebih paham akan kapasitas apakah kemudian mereka mampu mengelola pemerintahan desa adat yang nantinya akan ditetapkan. Hal ini sesuai dengan tolok ukur utama pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat yaitu hak asal-usul.

UU Desa lebih memilih menjadikan prakarsa masyarakat desa sebagai dasar utama pembentukan desa daripada prakarsa atau inisiasi dari pemerintah. Hal ini terjadi oleh beberapa sebab. Pertama, masyarakat lebih paham akan potensi dan kemampuannya sendiri. Kedua, UU Desa ingin membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi memberikan pertimbangan utama dalam rangka pembentukan desa.

Selanjutnya, pada Pasal 7 ayat (4) huruf e, mengatakan bahwa : “ Penetapan Desa”.⁵ Sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut, penetapan desa diartikan dengan penetapan untuk pertama kalinya. Ditambah dengan apa yang disebutkan dalam bagian penjelasan Pasal 7, mengatakan bahwa ⁶:

“Yang dimaksud dengan “penetapan Desa Adat” adalah penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang telah ada untuk yang pertama kali oleh Kabupaten/Kota menjadi Desa Adat dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

⁵ Pasal 7 ayat (4) huruf e Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

⁶ Penjelasan atas Pasal 7 ayat (4) huruf e Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Poin tersebut diperkuat lagi dengan Pasal 96 UU Desa yang menyebutkan bahwa⁷ :

“Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.”

Artinya adalah, UU Desa membuka peluang untuk membentuk dan menetapkan Desa Adat untuk pertama kalinya tanpa terlebih dahulu harus berbentuk desa atau kelurahan. Poin ini jauh mengalami perubahan atau perbedaan nantinya dalam peraturan-peraturan turunannya, dimana hanya dikenal perubahan status desa sehingga menghilangkan peluang pembentukan dan penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya.

Apa yang diatur dalam Pasal 7 ayat (4) huruf e dan Pasal 96 UU Desa ini dirasa paling ideal dalam usaha pembentukan dan penetapan Desa Adat. Karena, logika penetapan desa adat tidak akan dapat terjadi tanpa ada pembentukan dan penetapan untuk pertama kalinya.

Selanjutnya, bahasan mengenai siapa yang berwenang menetapkan Desa Adat dan melalui produk hukum apa. Pasal 8 ayat (2) mengatakan :

“Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya

⁷ Pasal 96 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014

masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.”⁸

Dan, Pasal 98 ayat (1) yang mengatakan bahwa :

“Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”⁹

Sebagaimana disebutkan dalam kedua pasal di atas, pembentukan desa ditetapkan cukup dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Mekanisme ini menjadi mekanisme yang paling sederhana karena tidak membutuhkan proses yang rumit dan panjang. Lagipula, kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang bersifat lokal. Sehingga, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tentu lebih memahami kondisi dan situasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat di masing-masing wilayahnya.

Sekali lagi, mekanisme yang ditentukan dalam UU Desa ini sangat sederhana dalam penetapan Desa Adat. Hal ini yang nantinya lagi-lagi mengalami perbedaan dalam peraturan-peraturan turunannya. Penetapan Desa Adat melalui Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dirasa paling ideal dan memungkinkan usaha penetapan desa berjalan lebih optimal, karena tidak membutuhkan proses prosedur yang terlalu panjang.

⁸ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014

⁹ Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014

4.1.2 Pengaturan dalam PP No. 43 Tahun 2014

Sebagai peraturan turunan dari UU Desa, PP No. 43 Tahun 2014 berisi aturan-aturan pelaksanaan dari UU Desa. Materi muatan dalam Peraturan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, tidak boleh bertolak belakang dengan Undang-Undang. Hal itu sesuai dengan hierarkinya bahwa suatu peraturan pemerintah berada di bawah suatu undang-undang.

Telah ada berbagai kajian komprehensif mengenai materi muatan dalam PP No. 43 Tahun 2014 yang dilakukan oleh beberapa akademisi yang kebanyakan menyimpulkan bahwa beberapa materi muatan dalam PP ini justru bertentangan dengan apa yang diatur dalam UU Desa. Beberapa materi yang bertentangan tersebut diantaranya adalah tentang “siapa yang memprakarsai pembentukan desa”, “siapa yang menetapkan”, dan “perubahan status desa”.

Terkait dengan pemrakarsa pembentukan desa, UU Desa dalam Pasal 7 telah dengan jelas menyebutkan bahwa pertimbangan utama pembentukan desa adalah prakarsa dari masyarakat desa. Sedikit berbeda dengan apa yang diatur dalam PP No. 43 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pembentukan desa diprakarsai oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 :

“Pembentukan Desa diprakarsai oleh : a. Pemerintah; atau b. Pemerintah daerah kabupaten/kota.”¹⁰

Jika dilihat dari bunyi pasal 2 PP No. 43 Tahun 2014 tersebut di atas, terjadi kesalahan dalam menafsirkan frasa “dapat melakukan” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU Desa. Dalam PP 43, frasa “dapat melakukan” diartikan dengan “memiliki inisiatif” dan kemudian dapat memprakarsai pembentukan desa.

Padahal, dalam UU desa Pasal 3 dengan jelas disebutkan bahwa dasar pertimbangan pembentukan desa adalah “prakarsa masyarakat desa” itu sendiri. Kalaupun inisiatif itu datang dari luar masyarakat desa, pengecualian itu hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat. Itupun dalam konteks khusus dan strategis bagi kepentingan Nasional, sebagaimana disebut dalam Pasal 13 UU Desa.

Aturan ini jelas bertolak belakang dengan apa yang diatur dalam UU Desa. UU Desa, menempatkan prakarsa masyarakat sebagai dasar pertimbangan utama sedangkan PP 43 menyatakan pemrakarsa adalah pemerintah. Ruang partisipasi masyarakat jelas ditutup rapat oleh PP ini. Seharusnya, pemerintah bertindak sebagai fasilitator pembentukan desa, bukan sebagai inisiator.

¹⁰ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014.

Hal lain yang cukup bertolakbelakang antara PP No. 43 Tahun 2014 dengan UU Desa adalah mengenai Penetapan Desa. UU Desa dalam Pasal 7 ayat (4) huruf e secara jelas memungkinkan adanya Penetapan Desa. Didukung dengan yang disebutkan dalam Pasal 96 UU Desa menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Dengan demikian, UU Desa memungkinkan adanya penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya.

Berbeda dengan aturan dalam PP No. 43 Tahun 2014 Pasal 30 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa :

“Penetapan Desa Adat dilakukan dengan mekanisme : Pengidentifikasian Desa yang ada.”¹¹

Dengan adanya aturan tersebut, artinya ruang untuk penetapan desa untuk pertama kalinya ditutup begitu saja. Atau, dengan kata lain, Desa Adat baru bisa ditetapkan apabila terlebih dahulu telah berbentuk desa.

Tentu saja hal ini sangat bertolakbelakang dengan apa yang diatur dalam UU Desa yang membuka ruang lebar penetapan desa untuk pertama kalinya. Dengan menghilangkan peluang penetapan desa untuk pertama kalinya, PP No. 43 Tahun 2014 ini hanya mengatur tentang mekanisme perubahan status desa.

¹¹ Pasal 30 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014.

Seharusnya, klausul penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya tetap dibuka, oleh karena dua sebab : pertama, sebagai wujud konkret “penghormatan” terhadap eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat. Kedua, logika “pembentukan, dll.” hanya dimungkinkan jika desa adat sudah ada.

Perbedaan antara aturan dalam UU Desa dengan PP No. 43 Tahun 2014 kembali ditemukan dalam mekanisme penetapannya. Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 98 ayat (1) UU Desa menyatakan Penetapan Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Proses tersebut mengalami sedikit perubahan dalam PP No. 43 Tahun 2014, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 31 yang menyebutkan bahwa penetapan desa adat dituangkan dalam rancangan peraturan daerah. Kemudian diajukan kepada Menteri untuk mendapatkan nomor register dan kode desa. Baru kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Jika dilihat dari prosedurnya, tentu apa yang diatur dalam UU Desa lebih singkat dibanding dengan yang diatur dalam PP No. 43 Tahun 2014. Memang, sebagai peraturan pelaksanaan sebuah PP harus lebih rinci mengatur mengenai pelaksanaan suatu UU. Tetapi, hal ini justru menimbulkan persoalan baru. Dengan rumitnya mekanisme yang diatur dalam PP ini, usaha penetapan desa adat tergolong lambat dan tidak efektif.

Sebenarnya Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan baru sebagai perubahan dari PP No. 43 Tahun 2014 yaitu PP No. 47 Tahun 2015. Sayangnya, PP perubahan tersebut hanya memuat beberapa perubahan kecil saja. Namun, justru tidak ada perubahan terhadap beberapa hal penting di atas.

Table 2

Perbandingan Peraturan

No.	UU 6/2014	PP 43/2014	PP 47/2015	PERMENDAGRI 1/2017
1.	<p>Pasal 7 : Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.</p> <p>Frasa “dapat melakukan” di sini pada dasarnya bukan berarti melakukan inisiasi. Sejatinya, dapat melakukan merupakan kewenangan bagi</p>	<p>Pasal 2 : Pembentukan Desa diprakarsai oleh: a. Pemerintah, atau b. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.</p> <p>Terjadi kesalahan dalam menafsirkan frasa “dapat melakukan” sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 UU Desa. Dalam PP 43, “dapat melakukan” diartikan dengan “memiliki</p>	<p>Tidak ada perubahan terhadap pasal 2 PP No. 43 Tahun 2014.</p>	<p>Pasal 4 : Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa</p> <p>Dalam peraturan ini, mengulang lagi kesalahan tafsir seperti yang terjadi dalam PP 43 tahun 2014, dimana frasa “dapat melakukan” dalam UU Desa</p>

	<p>masing-masing unit pemerintah, mulai dari Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah dalam proses penataan desa dengan peran dan fungsi yang berbeda satu sama lain.</p> <p>Merujuk pada pasal 3, yang menjadi dasar pertimbangan penataan desa tetaplah prakarsa dari masyarakat desa itu sendiri.</p>	<p>inisiatif” dan kemudian memprakarsai pembentukan desa itu sendiri.</p> <p>Padahal, dalam UU Desa pasal 3 jelas disebutkan bahwa dasar pertimbangan pembentukan desa adalah “prakarsa masyarakat desa” itu sendiri.</p> <p>Kalaupun inisiatif itu datang dari luar masyarakat desa, pengecualian itu hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat. Itupun dalam konteks khusus dan strategis bagi kepentingan Nasional, sebagaimana disebut dalam pasal 13 UU Desa.</p>		<p>diartikan dengan “memiliki inisiatif”.</p> <p>Sehingga, secara garis besar hal-hal yang diuraikan dalam peraturan ini sebenarnya cukup menyimpang dari apa yang diamanahkan oleh UU Desa.</p> <p>Sekalipun dalam pasal 6 terdapat frasa “mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa”, hal itu hanya sebatas pada PERTIMBANGAN saja. Sebab, pada bagian-bagian selanjutnya prakarsa tetap ada pada pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota.</p>
2.	<p>Pasal 7 (4) huruf e :</p> <p>Penetapan Desa</p>	<p>Pasal 30 (1) huruf a :</p> <p>penetapan desa adat</p>	<p>Tidak ada perubahan</p>	<p>Pasal 57 (2) huruf b dan c : Perubahan</p>

	<p>Sebagaimana disebutkan dalam poin ini, penetapan desa diartikan dengan penetapan untuk pertama kalinya.</p> <p>Poin ini diperkuat dengan Pasal 96 UU Desa yang menyebutkan bahwa : “ Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.”</p> <p>Hal ini membuka peluang untuk membentuk dan menetapkan desa adat untuk pertama kalinya tanpa terlebih dahulu harus menjadi</p>	<p>dilakukan dengan mekanisme : pengidentifikasian Desa yang ada.</p> <p>Pada PP 43 tahun 2014, ruang untuk penetapan desa adat untuk pertama kalinya ditutup begitu saja. Dengan kata lain, desa adat baru bisa ditetapkan jika telah terlebih dahulu telah berbentuk desa.</p> <p>Hal ini bertolak belakang dengan apa yang tertulis dalam UU Desa yang membuka ruang untuk penetapan desa adat untuk pertama kalinya.</p> <p>Seharusnya, klausul penetapan desa adat untuk pertama kalinya tetap dibuka. Karena, (1) Sebagai wujud “penghormatan” eksistensi kesatuan</p>	<p>terhadap Pasal 30 PP No. 43 Tahun 2014.</p>	<p>status Desameliputi : Desa menjadi Desa Adat dan Kelurahan menjadi Desa Adat.</p> <p>Sebagaimana yang terjadi pada PP 43 tahun 2014, peluang penetapan desa untuk pertama kalinya sebagaimana dimungkinkan oleh pasal 7 (4) huruf e UU Desa telah ditutup dalam peraturan ini.</p> <p>Saat ini, pembentukan desa adat hanya dimungkinkan melalui proses perubahan status dari Desa menjadi Desa Adat dan Kelurahan menjadi Desa Adat.</p> <p>Sebagai aturan yang bersifat teknis, Peraturan ini dirasa</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	desa atau kelurahan.	masyarakat hukum adat, dan (2) Logika “pembentukan, dst...” hanya dimungkinkan jika desa adat sudah ada.		gagal membedakan pembentukan desa adat dalam arti “penetapan pertama kalinya (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 4 huruf e dan Pasal 97 UU Desa) dengan pembentukan (pemerintahan) desa adat setelah ditetapkan (sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat 2 UU Desa).
3.	<p>Pasal 8 (Ayat 2) : Pembentukan Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ; dan</p> <p>Pasal 98 (ayat 1) : Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.</p> <p>Sebagaimana</p>	<p>Pasal 31 : Penetapan desa adat dimasukkan dalam rancangan peraturan daerah. Kemudian diajukan kepada Menteri untuk mendapat nomor register dan kode desa. Lalu ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.</p>	<p>Tidak ada aturan yang khusus mengatur tentang mekanisme dan alur proses penetapan desa adat dalam PP 47 tahun 2015.</p>	<p>Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017 ini tidak mengatur secara detail tentang mekanisme dan alur penetapan desa adat sebagaimana peraturan di atasnya.</p> <p>PERMENDAGRI ini lebih mengatur bagian masing-masing dari perubahan status</p>

<p>disebutkan dalam kedua pasal di atas, pembentukan desa ditetapkan cukup dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.</p> <p>Mekanisme ini menjadi mekanisme yang paling sederhana karena tidak membutuhkan proses yang terlalu panjang.</p> <p>Lagipula, kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang bersifat lokalistik. Sehingga pemerintah daerah tentu lebih memahami kondisi dan situasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat di masing-masing wilayahnya.</p>	<p>Dalam PP 43/2014 ini mekanisme proses penetapan desa adat lebih diperjelas dan bersifat lebih teknis.</p> <p>Kelebihan dari penjelasan proses yang lebih teknis tersebut adalah masing-masing pihak semakin paham kewenangan dan tugasnya masing-masing.</p> <p>Tetapi, menimbulkan permasalahan baru ketika mekanisme tersebut justru menghambat proses penetapan desa adat karena lambatnya proses dan terbilang cukup rumit.</p> <p>Hal ini pula yang sering menjadi keluhan dan menuai kritik dari banyak aktivis adat karena menghambat efektifitas dari upaya penetapan status desa</p>	<p>baik yang diprakarsai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah Provinsi maupun pemerintah daerah Kabupaten/Kota.</p> <p>Hemat saya, sebagai peraturan teknis, PERMENDAGRI ini cukup gagal merumuskan peran para pihak yang terkait penetapan desa adat.</p> <p>Peran para pihak yang berbeda-beda (pihak pengambil inisiatif, pihak yang melakukan penetapan, pihak yang melakukan evaluasi, dan pihak yang melakukan registrasi) tidak dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan ini sehingga sering menimbulkan kerancuan dalam</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		adat itu sendiri.		pengaplikasiannya.
--	--	-------------------	--	--------------------

4.1.3 Pengaturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017

Karena dirasa butuh peraturan yang lebih spesifik dan bersifat teknis, Pemerintah, melalui Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017. Tentu saja aturan-aturan yang dimuat di dalamnya bersifat lebih teknis dibanding dengan UU Desa, PP No. 43 Tahun 2014 maupun PP No. 47 tahun 2015.

Terbitnya PERMENDAGRI ini ternyata belum cukup menjawab persoalan teknis yang menyebabkan usaha penetapan desa adat belum berjalan maksimal. Persoalan utamanya adalah, PERMENDAGRI ini justru lebih banyak mengulang kesalahan-kesalahan seperti yang terjadi pada PP No. 43 Tahun 2014. Beberapa hal penting yang seharusnya ada, justru belum terelaborasi dalam kebijakan yang lebih rendah/operasional ini. Misalnya, terkait dengan kriteria-kriteria dasar yang dijadikan ukuran untuk penetapan dan pembentukan desa adat, dll belum diatur secara rinci dalam peraturan ini.

Mengapa dikatakan PERMENDAGRI ini banyak mengulang kesalahan-kesalahan pada PP No. 43 Tahun 2014? Karena beberapa hal penting berikut ini : pemrakarsa, upaya penetapan desa pertama kalinya, dan mekanisme penetapan desa

adat justru sama persis dengan yang diatur dalam PP No. 43 Tahun 2014.

PP No. 43 Tahun 2014 melakukan kesalahan tafsir terhadap frasa “dapat melakukan” yang ada dalam Pasal 7 UU Desa. Dapat melakukan diartikan dengan “memiliki inisiatif” dan memprakarsai pembentukan desa. Kesalahan itu kembali terulang dalam PERMENDAGRI ini :

“Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa...”¹²

Seperti kesalahan yang ada pada PP No. 43 Tahun 2014, peraturan ini juga menafsirkan frasa “dapat melakukan” dengan arti “memiliki inisiatif” dan kemudian memprakarsai pembentukan desa. Padahal, dalam UU Desa Pasal 3 jelas disebutkan bahwa dasar pertimbangan pembentukan desa adalah “prakarsa masyarakat”. Amanah dari UU Desa untuk membuka ruang partisipasi masyarakat lagi-lagi ditutup oleh peraturan ini.

Sekalipun pada Pasal 6 terdapat frasa “mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa”, hal itu hanya berhenti pada pertimbangan saja. Sebab, pada bagian-bagian selanjutnya prakarsa tetap ada pada pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota.

¹² Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017.

Selain menutup ruang partisipasi masyarakat, peraturan ini juga menutup peluang terjadinya penetapan desa adat untuk pertama kalinya. Seperti kesalahan yang terjadi pada PP No. 43 Tahun 2014, PERMENDAGRI ini hanya memungkinkan adanya perubahan status desa saja sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 57 ayat (2) huruf b dan c. Dengan demikian, penetapan Desa Adat hanya dimungkinkan dengan dua cara yaitu : Desa menjadi Desa Adat atau Kelurahan menjadi Desa Adat.

Sebagai aturan yang bersifat teknis, peraturan ini dirasa gagal membedakan pembentukan desa adat dalam arti “penetapan untuk pertama kalinya (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) huruf e dan Pasal 97 UU Desa)” dengan “pembentukan (pemerintahan) Desa Adat setelah ditetapkan (sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (2) UU Desa).” Seharusnya klausul penetapan desa untuk pertama kalinya tetap harus ada. Karena, lagi-lagi, logika penetapan, perubahan, penghapusan, dst tidak akan dapat berjalan tanpa adanya penetapan desa adat untuk pertama kalinya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017 ini tidak mengatur secara detail mengenai mekanisme dan alur penetapan Desa Adat sebagaimana peraturan di atasnya. PERMENDAGRI ini lebih banyak mengatur bagian masing-masing dari perubahan status desa baik yang diprakarsai Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Hemat saya, sebagai peraturan operasional yang bersifat praktis, peraturan ini gagal merumuskan peran para pihak yang terkait dengan penetapan Desa Adat. Peran para pihak yang berbeda-beda (pihak inisiator, pihak yang melakukan evaluasi, dan pihak yang melakukan penetpaan/registrasi) tidak dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan ini. Hal ini menimbulkan kerancuan dan berdampak pada tidak efektifnya upaya penetapan Desa Adat sebagaimana diamanahkan oleh Konstitusi dan UU Desa.

4.2 Pengaturan Lebih Lanjut Tentang Penetapan Stataus Hukum Desa Adat Dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Jika membaca konsideran menimbang dalam UU Desa, secara jelas telah dinyatakan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat serta berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD 1945. Selain itu, dalam perjalanan panjang ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.¹³

Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 UU Desa disebutkan bahwa “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum...”. Berdasarkan

¹³ Ni'matul Huda, **Urgensi Pengaturan Desa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945**, PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 1 tahun 2017.

penegasan tersebut dapat diketahui bahwa di satu sisi pemerintah membedakan antara entitas desa dengan desa adat, tetapi di sisi lain pemerintah tetap menyamakan penyebutan desa dengan desa adat dengan sebutan Desa. Hal ini membuat kebingungan tersendiri bagi masyarakat karena dengan adanya ketentuan tersebut, terkesan pemerintah tidak serius dalam membedakan entitas desa dengan desa adat.

Ketentuan tersebut kembali dipertegas di dalam Pasal 6 tentang jenis desa yang membedakan antara Desa dengan Desa Adat. Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. UU Desa menyebut Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Demikian pula jika dibaca dalam Penjelasan Umum UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Desa Adat, secara tegas dinyatakan bahwa :

“Desa mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat mempunyai karakteristik yang berbeda dengan desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat.”¹⁴

Berbeda pula dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 18B ayat (2)

UUD 1954 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati

¹⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang”. Dari penegasan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut, sangat jelas dapat diketahui bahwa desa tidak termasuk dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum adat.¹⁵ Artinya, terdapat kesalahan dalam menafsirkan amanah Pasal 18B ayat (2). Usaha pembedaan desa dengan desa adat sebagaimana diatur dalam UU Desa tentu perlu diapresiasi, tetapi tanpa ada regulasi yang jelas dan konsisten tentu usaha itu akan menjadi wacana yang sia-sia.

Apabila membaca rumusan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, dimana Negara mengakui dan menghormati keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, maka dapat ditarik pemahaman bahwa pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat tidak hanya bersifat sosiologis, tetapi juga diakui keberadaannya sebagai subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban.¹⁶ Semangat itulah yang kemudian dibawa dalam UU Desa yang berusaha melembagakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dalam bentuk desa adat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat itu harus dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasinya

¹⁵ Ni'matul Huda, **Urgensi Pengaturan Desa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945**, PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 1 tahun 2017.

¹⁶ Ibid

itu.¹⁷ Kesatuan masyarakat hukum adat itu diisyaratkan harus benar-benar masih hidup dan nyata keberadaannya. Suatu masyarakat bisa saja masih hidup dalam arti bahwa warganya memang belum mati, tetapi tradisi hukum adatnya sudah tidak lagi dijalankan atau tidak lagi hidup di dalamnya.¹⁸ Hal ini berkaitan erat dengan syarat utama pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat yang kemudian juga menjadi syarat utama suatu desa bisa ditetapkan menjadi desa adat.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 97 ayat (1) UU Desa, penetapan desa adat dapat dilakukan apabila memenuhi syarat “secara nyata masih hidup”, “dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat”, dan “sesuai dengan prinsip NKRI”. Hal ini tidak lain juga merupakan syarat pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Menurut Satjipto Rahardjo, pasal ini harus dibaca sampai pada isinya bukan saja membaca dari kalimatnya. Menurutnya, membaca peraturan bukanlah mengeja kalimat dan kata-kata dari peraturan, melainkan lebih dari itu, kita perlu memberi makna terhadap peraturan tersebut, sebagaimana dipaparkan sebagai berikut:¹⁹

- a. Masih hidup : Syarat tersebut perlu diteliti dengan seksama dan hati-hati, tidak hanya menggunakan tolok ukur kuantitatif-rasional, melainkan lebih dengan empati dan partisipasi. Kita tidak semata-mata melakukan pengamatan dari luar, melainkan juga dari dalam,

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, **Menuju Negara Hukum Yang Demokratis**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK : Jakarta, 2008, hlm 815.

¹⁸ Ibid, hlm 816.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, **Hukum Dalam Jagad Ketertiban**, Bahan Bacaan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro : Semarang, 2005, hlm 3.

dengan menyelami perasaan masyarakat setempat. Metodologi yang digunakan haruslah partisipatif.

- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat : syarat tersebut tidak ditafsirkan dari segi ekonomi dan politik, melainkan dari kacamata masyarakat setempat. Penafsiran dari kedua segi tersebut mengandung risiko untuk memaksakan kepentingan raksasa atas nama ‘perkembangan masyarakat’.
- c. Sesuai dengan prinsip NKRI : Negara Kesatuan Republik Indonesia dan masyarakat lokal adalah satu kesatuan tubuh. Keduanya tidak dihadapkan secara dikotomis atau hitam putih. Masyarakat lokal atau adat adalah bagian dari dan darah daging dari NKRI itu sendiri.

Oleh dasar itulah UU Desa mengamanahkan agar keinginan untuk penetapan desa adat harus berasal dari prakarsa masyarakat itu sendiri. Pertimbangannya adalah bahwa masyarakat sendiri yang dapat mengukur seberapa layak dan apakah mereka memenuhi syarat untuk ditetapkan menjadi desa adat. Namun yang tertuang dalam peraturan-peraturan turunnya agak sedikit menyimpang dari apa yang diamanahkan oleh UU Desa. Prakarsa masyarakat bukan lagi menjadi dasar pertimbangan utama penetapan desa adat, melainkan prakarsa langsung dari pemerintah. Yang selanjutnya menjadi kekhawatiran adalah bahwa penetapan desa adat hanya bertujuan untuk memenuhi kepentingan penguasa sebagaimana disebutkan oleh Satjipto Rahardjo. Yang menjadi permasalahan adalah, peraturan turunan dari UU Desa belum ada yang menjelaskan atau mengatur lebih lanjut dan lebih detail mengenai syarat-syarat penetapan desa adat.

Selain menjembatani pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat sebagai suatu entitas hukum, penetapan desa adat juga bertujuan untuk memberikan pengakuan atas otonominya yang berbeda dengan otonomi desa pada umumnya. Perbedaannya terletak pada hak asal usulnya yang erat dengan pengaruh adat istiadat dan budayanya.

Berbicara mengenai adanya pengakuan atas otonomi desa, dikenal dua macam hak berdasarkan asal usulnya. Pertama, hak yang bersifat berian (hak berian) dan kedua, hak yang bersifat bawaan yang melekat pada sejarah asal usul unit yang memiliki otonomi itu (hak bawaan). Jika didasarkan pada dua pembedaan macam hak ini, dapat ditarik pemahaman bahwa “otonomi daerah yang dimaksud banyak orang saat ini adalah otonomi yang bersifat berian.” Karena itu, pengertiannya berubah dari hak menjadi wewenang (*authority*).²⁰ Kewenangan selalu merupakan pemberian, sehingga harus selalu dipertanggungjawabkan. Maka, konsep otonomi daerah berarti kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat daerahnya.

Berbeda dengan hak yang bersifat berian, hak bawaan adalah hak yang telah tumbuh berkembang dan terpelihara oleh suatu kelembagaan yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Konsep hak bawaan inilah yang melekat pada daerah yang bersifat istimewa yang memiliki hak-hak asal usul. Maka dari itu, berbeda dengan pemerintah daerah, desa dengan otonomi desa yang muncul sebagai hak asal usul memiliki hak bawaan yang melekat di dalamnya.²¹ Hak bawaan desa sebagai susunan asli itu setidaknya mencakup

²⁰ Op.cit.

²¹ Ibid.

hak atas wilayah, yang kemudian disebut sebagai wilayah hak ulayat, sistem pengorganisasian sosial yang ada di wilayah yang bersangkutan, aturan dan mekanisme pembuatan aturan, mengatur seluruh warga yang tercakup di wilayah desa yang bersangkutan.²²

Lebih jauh lagi, dalam skala pemerintahan daerah, melalui UUD NRI hasil amandemen, negara mengakui dan menghormati adanya konsep desentralisasi asimetris. Pasal 18B ayat (1), dengan tegas menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormatisatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.²³ Pengakuan atas kekhususan dan keistimewaan daerah otonom tersebut didasarkan atas banyak hal, misalnya faktor historis, filosofis atau yuridis. Sebagai contoh, penetapan status istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasar kuat pada faktor historis daerah tersebut.²⁴ Adanya pengakuan dari negara terhadap kekhususan dan keistimewaan suatu daerah cukup memberi perbedaan antara daerah otonom biasa dengan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. baik dari sisi pendanaan APBN, model pemilihan kepala daerah bahkan sampai pada peraturan yang boleh diberlakukan di daerah yang bersangkutan.

Menurut penulis, konsep desentralisasi asimetris tersebut dapat diterapkan dalam otonomi desa untuk skala yang lebih kecil. Menyusul terbitnya UU Desa, negara dengan jelas mulai membedakan antara desa pada umumnya dengan desa adat. Yang mana letak perbedaan utamanya adalah dari

²² Jamil Gunawan, **Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal**, LP3ES : Jakarta, 2005, hlm 336.

²³ Helmy Boemiya, **Desentralisasi Asimetris dalam Pemerintahan Daerah**, Nuswantara : Malang, 2018, hlm. 2.

²⁴ Ibid., hlm. 5.

hak asal usul desa adat tersebut. Jika melihat model desentralisasi asimetris di atas, dimana negara mengakui daerah-daerah dengan otonomi khusus atau istimewa, maka seharusnya negara juga mengakui desa adat sebagai desa yang memiliki otonomi khusus dan istimewa berdasarkan pada faktor historis, filosofis, dan sosiologisnya.

Tentu saja, desa adat berbeda dengan desa pada umumnya, misalnya, pertama, dari susunan pemerintahan dimana desa adat memiliki tatanan pemerintahan yang erat dengan adat istiadatnya. Kedua, hukum yang berlaku di wilayahnya, dimana desa adat memiliki hukum adat yang masih kuat dan melekat berlaku bagi seluruh masyarakat di wilayahnya, dll. Jika dilihat dari hal-hal tersebut, maka seharusnya desa adat secara historis, filosofis, legalitas, dan sosiologis memenuhi standard untuk diakui sebagai daerah dengan otonomi yang bersifat khusus atau istimewa yang skalanya mencakup pemerintahan desa.

Satu-satunya keistimewaan yang dimiliki oleh desa adat adalah kuatnya pengaruh asal usul dan adat istiadat di daerahnya sehingga mempengaruhi seluruh pola kehidupan masyarakatnya. Seperti disebutkan sebelumnya, pola pemerintahan, pola pengelolaan sumber daya alam, pola penerapan aturan hukumnya, semua serba dipengaruhi oleh adat istiadat yang secara turun temurun dijaga kelestariannya. Itulah yang kemudian membuat desa adat menjadi entitas yang bersifat lokal dan sudah seharusnya diatur lebih jauh dalam skala lokalistik pula. Mengapa demikian? Tentu saja adalah karena masing-masing daerah memiliki kekhasan dan adat istiadat yang berbeda pula, sehingga peraturan-peraturan yang perlu diberlakukan pun tentu

berbeda pula. Di samping itu, pemerintah daerah memiliki tanggungjawab langsung terhadap keberadaan dan kelestarian desa adat di masing-masing wilayahnya. Sehingga kebutuhan akan adanya pengaturan khusus yang berskala lokal di tiap-tiap daerah tentang penetapan status desa adat menjadi sesuatu yang sangat perlu.

Sejauh ini, pengaturan tentang penetapan desa adat hanya diatur dalam UU Desa dan peraturan turunnya yaitu PP No. 43 Tahun 2014, PP No. 47 Tahun 2015 dan PERMENDAGRI No. 1 Tahun 2017. Dalam penjelasan sebelumnya telah dibahas secara mendalam bahwa terdapat beberapa ketentuan yang berbeda dan tidak konsisten antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Itulah yang kemudian menjadi kendala utama penetapan desa adat sejauh ini.

Sekalipun Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah entitas yang bersifat lokal, harus diakui bahwa regulasi yang diberlakukan berskala nasional. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa terdapat beberapa aturan yang ternyata tidak konsisten antara UU dengan peraturan turunannya. Maka dari itu, hemat penulis pemerintah tidak perlu membuat aturan lebih lanjut berkaitan dengan penetapan status hukum desa adat, melainkan pemerintah harus segera memperbaiki atau merevisi aturan-aturan yang sudah ada baik itu Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri yang terkait dengan penetapan desa adat.

Perbaikan itu sangat penting untuk dilakukan secara khusus yang menyangkut tiga poin dasar sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya

yaitu terkait dengan “pihak pemrakarsa”, “penetapan desa adat untuk pertama kalinya”, dan “prosedur atau mekanisme penetapan desa adat”. Khusus untuk bagian “prosedur atau mekanisme” pemerintah perlu menjabarkan secara lebih mendetail apa yang dimaksud dalam Pasal 97 UU Desa terkait dengan indikator maupun syarat-syarat penetapan desa adat.

Berbicara mengenai indikator dan prasyarat penetapan desa adat, maka tidak lepas dari indikator dan syarat pengakuan Masyarakat Hukum Adat. Dalam Pasal 97 UU Desa telah merumuskan beberapa syarat yang menjadi indikator apakah suatu desa atau KMHA layak ditetapkan menjadi desa adat. Poin-poin itu kurang dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan-peraturan turunannya sehingga dalam praktiknya, masih mengakibatkan kebingungan.

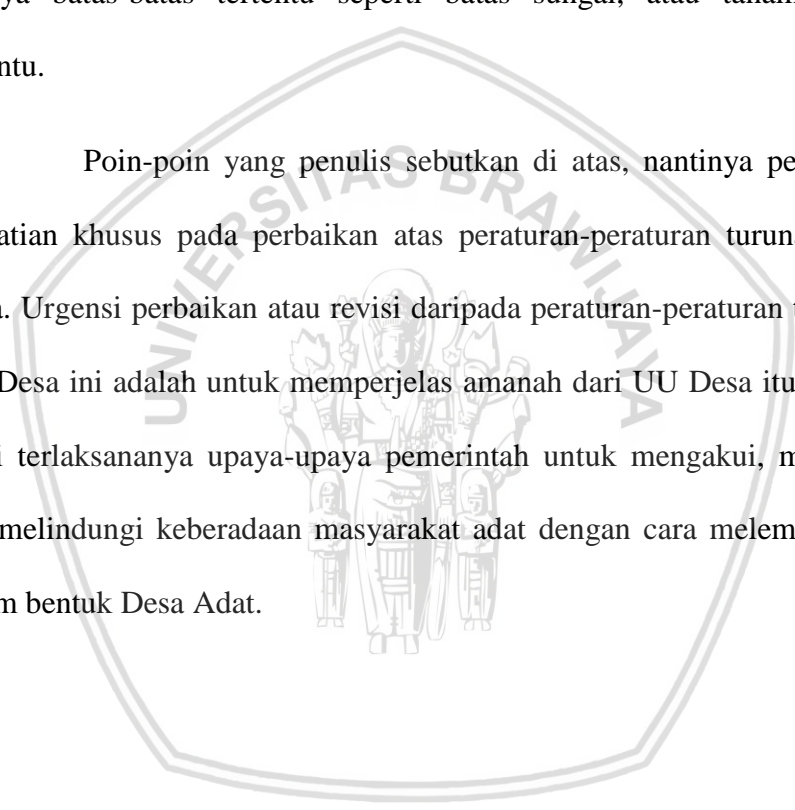
Ketentuan tentang syarat dan indikator pengakuan suatu KMHA sendiri sebenarnya telah dituangkan dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa keberadaan KMHA diakui apabila memenuhi tiga (3) faktor yaitu :

1. Adanya kelompok masyarakat yang terikat secara tradisional pada wilayah tertentu.
2. Adanya kelembagaan serta perangkatnya, dan
3. Adanya pranata hukum yang mengikat dan ditaati khususnya tentang peradilan adat.

Sedangkan untuk membuktikan keberadaan suatu KMHA tersebut, ada beberapa cara yang perlu dilakukan oleh pemerintah. Pertama, dilihat dari

bukti sejarahnya keberadaannya, misalnya dengan keberadaan kuburan tua, wilayah bekas kampung, bangunan-bangunan dengan arsitek tua dan keberadaan hutan tua. Kedua, keberadaan system kelembagaannya, misalnya adanya agama dan kepercayaan yang diimani dan menjadi tradisi masyarakatnya, dan keberadaan pranata hukum serta penyelenggara lembaga adatnya. Ketiga, keberadaan wilayah tadah adat atau tanah ulayatnya misalnya adanya batas-batas tertentu seperti batas sungai, atau tanaman-tanaman tertentu.

Poin-poin yang penulis sebutkan di atas, nantinya perlu menjadi perhatian khusus pada perbaikan atas peraturan-peraturan turunan dari UU Desa. Urgensi perbaikan atau revisi daripada peraturan-peraturan turunan dari UU Desa ini adalah untuk memperjelas amanah dari UU Desa itu sendiri dan demi terlaksananya upaya-upaya pemerintah untuk mengakui, menghormati dan melindungi keberadaan masyarakat adat dengan cara melembakanannya dalam bentuk Desa Adat.



BAB V

PENUTUP

5.1. KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana penetapan desa adat telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan untuk mengetahui apakah peraturan yang berlaku telah sesuai dengan yang diharapkan sehingga proses penetapan desa adat dapat berjalan dengan efektif. Maka, berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Terdapat banyak aturan-aturan yang tidak sesuai atau inkonsisten antara peraturan satu dengan peraturan lainnya dalam hal ini adalah UU Desa, PP No.43 Tahun 2014, PP No.47 Tahun 2015, dan PERMENDAGRI No.1 Tahun 2017. Aturan-aturan yang tidak sesuai atau tidak konsisten yang secara khusus dibahas dalam penelitian ini adalah aturan tentang ‘siapa yang memprakarsai penetapan desa adat’, ‘klausul penetapan desa adat untuk pertama kalinya’, dan ‘dalam produk hukum apa desa adat ditetapkan’. Peraturan-peraturan turunan dari UU Desa gagal memahami maksud yang diamanahkan oleh UU Desa. Terkait dengan pihak pemrakarsa penetapan desa adat, PP dan PERMENDAGRI justru bertolakbelakang dengan aturan yang ada dalam UU Desa. UU Desa mengamanahkan agar prakarsa utama sebagai dasar pertimbangan haruslah berasal dari masyarakat itu sendiri, diberikan pengecualian kepada pemerintah pusat hanya jika

2. demi program strategis demi kemajuan negara. Namun, dalam peraturan turunan baik PP maupun PERMENDAGRI, pihak pemrakarsa justru pemerintah. Dengan begitu, peluang masyarakat untuk turut aktif dalam usaha penetapan desa adat menjadi tertutup. Lain dari itu, klausul 'penetapan desa adat' untuk pertama kalinya sebagaimana diamanahkan UU Desa juga dihilangkan oleh peraturan turunannya. Peraturan turunan UU Desa hanya mengatur tentang perubahan status desa saja, sedangkan logika penetapan desa adat tidak akan dapat berjalan jika tidak ada penetapan desa adat untuk pertama kalinya. Terakhir adalah tentang kewenangan menetapkan desa adat. Perbedaan tentang siapa yang berwenang menetapkan desa adat yang terjadi dalam peraturan saat ini sangat menjadi penghambat terutama pada rumitnya prosedur yang harus dilalui untuk menetapkan desa adat.
3. Karena terdapat beberapa aturan yang tidak sesuai atau tidak konsisten antara UU Desa dengan peraturan turunannya, usaha penetapan desa adat menjadi berjalan kurang efektif. Sebelumnya, diatur dalam UU Desa bahwa desa adat harus ditetapkan selambat-lambatnya dua tahun setelah UU Desa ditetapkan, namun hal itu tidak dapat dilakukan karena peraturan turunan yang lambat diterbitkan dan banyaknya hal-hal yang tidak konsisten dalam peraturan-peraturan tersebut. Maka, disimpulkan bahwa pemerintah perlu segera memperbaiki peraturan-peraturan yang terkait dengan penetapan desa adat yang berlaku saat ini. Perbaikan perlu segera dilakukan (khususnya PP No. 43 Tahun

2014, PP No. 47 Tahun 2015 dan PERMENDAGRI No. 1 Tahun 2017) agar tidak lagi ada kebingu

- 4.
5. ngan dalam usaha penetapan desa adat. Terutama dalam peraturan-peraturan turunan dari UU Desa harus dilakukan perbaikan dengan lebih memperhatikan isi dari UU Desa itu sendiri agar tidak terjadi inkonsistensi.

5.2. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis mengusulkan beberapa saran sebagai berikut :

1. Pemerintah harus segera memperbaiki atau merevisi peraturan turunan dari UU Desa baik itu PP maupun PERMENDAGRI. Sejauh ini terdapat beberapa aturan yang tidak sesuai atau tidak konsisten sehingga aturan tersebut menjadi kabur dan mengakibatkan tidak efektifnya jalannya proses penetapan desa adat. Oleh karena itu, kesalahan-kesalahan yang terdapat dalam peraturan turunan dari UU Desa harus segera diperbaiki.
2. Pemerintah harus segera memperbaiki atau merevisi peraturan-peraturan turunan dari Undan-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yaitu PP No. 43 Tahun 2014, PP No. 47 Tahun 2015 dan PERMENDAGRI No. 1 Tahun 2017. Poin-poin yang fundamental sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya yaitu “pemrakarsa”, “penetapan desa adat pertama kalinya”, serta “prosedur atau

mekanisme penetapan” harus menjadi prioritas utama. Secara khusus poin terakhir, peraturan-peraturan perbaikan nantinya harus menjelaskan secara lebih mendetail terkait dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 97 UU Desa, yaitu tentang faktor dan syarat penetapan desa adat.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Ali, Zainudin, **Metode Penelitian Hukum**, cetakan ke-3, Sinar Grafika : Jakarta, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly, **Menuju Negara Hukum Yang Demokratis**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK : Jakarta, 2008.
- Boemiya, Helmy, **Desentralisasi Asimetris dalam Pemerintahan Daerah**, Nuswantara : Malang, 2018.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, **Penelitian Hukum (*Legal Research*)**, Sinar Grafika : Jakarta, 2014.
- Gunawan, Jamil, **Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal**, LP3ES : Jakarta, 2005.
- Hartono, Sunaryati, **Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Khir Abad ke-20**, Cet-1, Penerbit Alumni : Bandung, 1994.
- Huda, Ni'matul, **Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)** FH UII Press : Yogyakarta, 2014.
- Ibrahim, Johnny, **Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Banyumedia Publishing : Malang, 2003.
- Manan, Bagir, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Penerbit Pusat Studi Hukum : Yogyakarta, 2005.
- Marzuki, Rikardo Simarmata, **Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia**, UNDP : Jakarta, 2006.
- Nurcholis, Hanif, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga : Jakarta, 2011.
- Peter Mahfud **Penelitian Hukum : Edisi Revisi, 2014**, Kencana : Jakarta, 2014.
- Rahardjo, Satjipto, **Hukum Dalam Jagad Ketertiban**, Bahan Bacaan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro : Semarang, 2005.
- Soekanto, Soejono, **Metode Penelitian Hukum**, Cet-3, Universitas Indonesia : Jakarta, 2007.
- Widjaja, HAW., **Pemerintahan Desa Marga**, PT. Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2003.

Undang-Undang :

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa.

Jurnal :

1. Mochamad Adib Zain dan Ahmad Siddiq, Jurnal Penelitian Hukum, **Pengakuan Atas Kedudukan Dan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) Pasca Dibentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**, 2015.
2. Zudan Arif Fakrulloh, **Kedudukan Dan Penetapan Desa Dan Desa Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**, Volume 1, Nomor 1, 2014.
3. Ni'matul Huda, **Urgensi Pengaturan Desa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 1 tahun 2017.

Internet :

1. din-daichi.blogspot.com/2009/05/interaksi-desa-kota.html.
2. <https://desabangsa.wordpress.com/2015/01/03/perbedaan-desa-dan-desa-adat/>
3. https://www.academia.edu/17407078/Desa_Adat_Nomenklatur_Strategis_yang_Terancam_Mandul
4. <http://dholmind.blogspot.co.id/2011/11/asas-desentralisasi-dekonsentrasi-dan.html>